Die Stellung Ägyptens seit 1922

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Johann Adolf von Harnier
Freiherr von Regendorf

aus München

Referendar am Stadtrat zu Regensburg

Approbiert am 5. März 1931

934:95

Die Stellung Ägyptens seit 1922

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Johann Adolf von Harnier
Freiherr von Regendorf

aus München

Referendar am Stadtrat zu Regensburg

Approbiert am 5. März 1931

Referent:
Univ. Prof. Dr. Köhler

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Druck: Vormals Manz'sche Buchdruckerei, Michl u. Strauss, Regensburg

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung 9

1. Hauptteil: Die Unabhängigkeitserklärung Aegyptens vom 28. Februar 1922 13

2. Hauptteil: Die neue ägyptische Staatsverfassung vom 19. April 1923 21

3. Hauptteil: Der Friedensvertrag zwischen Türkei und Entente vom 23. Aug. 1923 zu Lausanne . 39

4. Hauptteil: Das britische Ultimatum an Aegypten vom 21. November 1924 43

5. Hauptteil: Die Verhandlungen und Entwürfe zum Abschluß eines Staatsvertrages zwischen Großbritannien und Aegypten 57

6. Hauptteil: Die Fremdengerichtsbarkeit 91

Schluß 100

Literaturverzeichnis.

Bücher:

Bissing: *Geschichte Aegyptens in Umrissen*, Berlin 1904.

Boruhak: *Einseit. Abhängigkeitsverhältnisse der modernen Staaten*, Leipzig 1895.

Cromer Lord: *Modern Egypt*, London 1908.

Clyne: *Zaghlul Pascha, Egyptian revolutionist and Premier*, Current History 1924, 2.

Hagen: *England und Aegypten*, Materialien z. Gesch. d. britisch. Okkupation, 1915.

Hasenclever: *Das ägypt.-englische Sudanabkommen* in Fleischmann, Völkerrecht.

Heck: *Der Aufbau des brit. Reiches*, der Verh.-Bericht der Reichskonferenz von 1926/27.

Hesse: *Die staatsrechtl. Beziehungen Aegyptens zur Hohen Pforte*, Berlin.

Heilborn: *Das völkerrechtl. Protektorat*, Berlin 1908.

Kelsen: *Das Problem der Souveränität und das Völkerrecht*, Tübingen 1920.

Köllreutter: *Ausländisches Staatsrecht I*, Verf.-Recht d. angels. Staatenwelt, 1923.

Loder: *England in Aegypten*, in Eur. Revue, 1928, 3.

Lybyer: *Britains reassertion of authority in Egypt*, in Current History, 1925, 4.

Masr: *Das neue Aegypten*, in Der neue Orient 1927, 7.

Meurer: *Völkerrecht und Völkerbund*, Leipzig 1924.

Mückenberger: *Die brit. Reichskonf. u. d. Verf.-Probl.*, 1927.

Murray: *Egypt under the Egyptians*, London 1925.

Overbeck: *Die Kapitulationen des osman. Reiches*, in Zeitschrift f. Völkerrecht Bd. 10/III.

Pernot: *Vers l'indépendence égyptienne*, in Revue des deux Mondes 1926.

Polson: *Great Britain in Egypt*, London 1928.

Schami: *England in Aegypten*, in Kommun. Internat. 1927/30.

Werke ohne Autorenangabe:

Egypt and the Sudan, in The Round Table 1924, 56.
Egypt a Kingdom, loco cit. 1924, 71.
Egyptian Delegation to the Peace Conf., in Offic. Corresp. 1919.
Egypt and Great Britain, in Survey of. int. Affairs 1925, I.
Imperial Conference 1926, Summary of proceedings and appendices 1927.
Text of the Egyptian Constitution, in Current History 1927, 4.

Zeitschriften und Sonstiges:

Bulletin de l'Institut Intermédiaire International.
Current History.
Der neue Orient.
Europäische Revue.
Jahrbuch des Völkerrechts.
Oriente Moderno.
Revue des deux Mondes.
Survey of international Affairs.
The Nation.
The New Statesman.
The round Table.
Zeitschrift für Völkerrecht.
British White Paper.
Presse.

Einleitung.

Seit mehr als hundert Jahren pflegen Abhandlungen, welche Aegypten zum Gegenstand haben, mit dem bekannten Ausspruch Napoleons zu dem Gouverneur von St. Helena eingeleitet zu werden: „Aegypten ist das wichtigste Land der Erde". Selbst Lord Cromer hat seinem Memoirenwerk „Modern Egypt" diesen Ausspruch als Geleitwort vorangesetzt.

Ich halte dieses Wort, von Napoleon gesprochen, für einen Irrtum und glaube bestimmt, daß auf die etwaige Gegenfrage, ob er demnach Aegypten für wichtiger als Frankreich halte, die Antwort „ja" nicht erfolgt wäre. Dagegen halte ich das Wort schon im Munde Lord Cromers — der es sich übrigens nicht zu eigen gemacht, sondern ausdrücklich zitiert hat —, noch mehr aber in unseren Tagen für annehmbar; denn in unserer superlativfreundlichen Zeit besagt der Superlativ der Wichtigkeit in diesem Falle höchstens: wichtiger, als es den Verhältnissen normalerweise entspricht, und tatsächlich hat auch das Land im Laufe des letzten Jahrhunderts mit der Entwicklung des Weltverkehrs und der Eröffnung eines der wichtigsten Weltverkehrswege in Gestalt des Suezkanals eine unverhältnismäßige Bedeutung in der großen Welt erlangt.

Eine sehr naheliegende Folge dieses Aufstieges des Landes Aegypten von seiner unbedeutenden Rolle als weltvergessener, mit Reminiscenzen aus grauer Vorzeit behafteter Provinz des osmanischen Reiches zu einem Knotenpunkt des internationalen Verkehrs und zum überaus wichtigen Lieferanten des Baumwollweltmarktes war seine allmähliche Loslösung aus dem türkischen Reichsverband und sein Uebergang in die wirtschaftlichen und politischen Interessensphären der europäischen Groß-

mächte. Mit der britischen Besetzung vom Jahre 1882 kann man die Entscheidung über den Eintritt des Landes in den Raum des britischen Weltreiches als gefallen bezeichnen. Von den übrigen Konkurrenten Großbritanniens in dem Kampfe um Aegypten stand Frankreich an erster Stelle und hatte bereits vor dem Auftreten Englands eine dominierende Stellung innegehabt. Die staatsmännische Leistung der britischen Politik, welche Frankreich aus seiner Stellung in Aegypten drängte und sich für dauernd die Nachfolge sicherte, verdient um so höhere Bewunderung, als sie es verstand, diese Operation ohne nachteilige Folgen für das Verhältnis Englands zu Frankreich durchzuführen. Hierbei war für England die Unterstützung durch die Politik des Deutschen Reiches von höchster Wichtigkeit; Deutschland war die einzige der europäischen Großmächte, welche weder direkte geschäftliche, noch indirekte politische Interessen an Aegypten hatte, die deshalb diese Gelegenheit benutzen konnte, England ohne eigene Schädigung bei dem Vorschreiten zur Gewinnung der Macht über Aegypten zu unterstützen und sich dadurch Anspruch auf gegenseitige Unterstützung in anderen Fragen zu erwerben. Die seinerzeitige Einstellung des Deutschen Reiches in der ägyptischen Frage ist niedergelegt in einer Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes von der Hand des damaligen Legationsrates Grafen Herbert von Bismarck (Sammlung der diplomatischen Akten des Auswärtigen Amtes 4. Band Nr. 729). Wir finden dort das vollkommene Desinteressement an den ägyptischen Verhältnissen zum Ausdruck gebracht und eine lediglich akademische Erörterung der Opportunität einer vollkommenen Annexion des Landes durch Großbritannien oder seiner anderweitigen Angliederung an das Weltreich. Tatsächlich folgte die englische Regierung dem ihr vom Fürsten Bismarck hier erteilten Rat, sich Aegypten nicht zu eigen zu machen, sondern es unter türkischer Firma zu besitzen und sie hat die Befolgung dieses Rates nicht zu bereuen gehabt; denn die weitere Entwicklung der Dinge bewies, wie vorteilhaft sich für Großbritannien seine Stellung als Mandatar aller interessierten Mächte gegenüber der Pforte und andererseits als Generalbevollmächtigter der Pforte gegenüber Aegypten und auch den übrigen europäischen Mächten ent-

wickelte. Durch mehr als 30 Jahre dauerte dieser Zustand und erst der Ausbruch des Weltkrieges, in welchem die Türkei in kriegerischen Gegensatz zu England trat, zwang Großbritannien, eine Neuregelung der rechtlichen Stellung Aegyptens vorzunehmen, dessen Beziehungen zu seinem bisherigen Suzerän nun natürlich auch formell gelöst wurden.

Von diesem Zeitpunkt an bis auf den heutigen Tag ist eigentlich Aegypten, will man von der Stagnation während der Kriegsjahre absehen, nicht zur Ruhe gekommen. Die Aufrechterhaltung des britischen Protektorates, welches im September 1914 erklärt worden war, erwies sich sehr bald nach dem Kriegsende als unmöglich; die erste Zeit nach der Niederlegung der Waffen war jedoch für die britische Staatsleitung erfüllt von der Sorge um die Friedensgestaltung mit den Mittelmächten, und als man in London in der Lage war, sein Interesse der Regelung der ägyptischen Verhältnisse zuzuwenden, war inzwischen im Lande der Pharaonen ein Nationalismus zum Leben erwacht, der sich alsbald die völlige Unabhängigkeit des Landes zum Ziel setzte und bis heute jeden gütlichen Ausgleich mit Großbritannien zu verhindern wußte. Kein Mittel der Strenge vermochte den leidenschaftlichen Nationalismus der Fellachen zu bezwingen, kein Akt der Milde mit ihm Frieden zu schließen.

So ergab sich aus dem Wunsche der Befriedung des Landes ohne Aufgabe der Macht über dasselbe eine Reihe von rechtlich interessanten Staatsakten, die gerade für den deutschen Beobachter von erhöhtem Interesse sein müssen, weil sie typische Produkte britischen politischen und rechtlichen Denkens und Handelns sind. Sie sind fast ausnahmslos von dem Gebot der jeweiligen Stunde geboren und spiegeln so deutlich das politische Geschehen wieder. Man kann vielleicht sogar behaupten, daß bei ihrer Schaffung nicht juristische Regelungen für gewisse Rechtsgebiete auf lange Sicht beabsichtigt wurden, sondern daß lediglich jeweilige politische Zustände für die anzunehmend kurze Dauer ihres Bestehens in staats- oder völkerrechtliche Gewänder gekleidet werden sollten, deren man sie bei ihrer Beendigung ebenso kurzerhand wieder entkleidete. Es wird deshalb bei Betrachtung der für die Stellung Aegyptens

seit 1922 bedeutsamen Rechtsinstitute trotz strenger Enthaltung von der politischen Darstellung wichtiger Vorgänge das politische Geschehen als Grundton auch der sich dem prüfenden Auge darbietenden rechtlichen Bilder durchleuchten und wird damit das öffentliche Recht im britischen Weltreich, denn um dieses handelt es sich hier in Wirklichkeit, als das erscheinen lassen, was es tatsächlich ist — die Folge der politischen Tat.

1. Hauptteil.

Die Unabhängigkeitserklärung Ägyptens vom 28. Februar 1922.

Schon seit geraumer Zeit hatte der britische Oberkommissar, Lord Allenby, einer eindeutigen und definitiven Souveränitätserklärung des Landes Aegypten durch die britische Regierung das Wort geredet und unermüdlich auf die Unmöglichkeit hingewiesen, die im englischen Sinne wertvollen Teile des Volkes ohne Erfüllung dieser von der gesamten ägyptischen Nation einmütig erhobenen Forderung zur weiteren Teilnahme an der Staatsverwaltung zu bewegen. Unter dem 17. November 1921 schrieb Allenby an den britischen Außensekretär, Lord Curzon, „that a decision which does not admit the principal of egyptian independence, and which maintains a Protectorate, must entail serious risk of revolution throughout the country". Und weiter „Unless H. M. Government are prepared to give substantial satisfaction to expectations which Egyptians have legitimately formed on the basis of the apparent policy of H. M. Government during the past two years, it will be impossible to form any Ministry. Strong military force could, of course, be used, but liberal concessions were necessary" (Polson Newman: Great Britain in Egypt, S. 233). Bemerkenswerterweise antwortete Curzon auf diese Anregung noch sehr ablehnend, „this argument was to a large extent unsound"; doch Lord Allenby ließ es nicht an dauernden weiteren Hinweisen auf die seiner Ueberzeugung nach unausweichlichen Notwendigkeiten fehlen. Er berichtete an Lord Curzon, daß er wünsche „to be able to promise the Sultan a higher degree of independence, than the

British Government are clearly disposed to grant" und wenige Tage später führte er aus, „that no Egyptian could sign any instrument which in his view is incompatible with complete independence. Consequently, it was necessary definitely to abandon the idea that the Egyptian question coud be settled by means of a treaty". Als bei völliger Passivität des britischen Kabinetts gegen diese Ermahnungen Zaghlul Pascha neuerdings eine überaus heftige Agitation gegen England entfaltete und Lord Allenby zu seiner neuerlichen Deportation zwang, als infolge dieser neuen Erregung der nationalen Leidenschaften nicht nur jede ersprießliche Regierungstätigkeit unterbunden, sondern Lord Allenby sich wiederum vor der von ihm prophezeiten absoluten Unmöglichkeit sah, die Bildung eines neuen Kabinetts in Kairo zu erreichen, da faßte er die Gesamtheit seiner bisherigen Vorschläge am 12. Januar 1922 in einem konkreten Antrag dahingehend zusammen, „the Foreign Office should approve the following statement to the Sultan of Egypt: Great Britain was prepared to recommend to (British) Parliament, without waiting for the conclusion of a treaty, the abolition of the Protectorate and the recognition of Egypt as an independent Sovereign State, and the re-establishment forthwith of the Egyptian Ministry of Foreign Affairs, with consequent diplomatic representation of Egypt abroad. The régime of martial law was to be abolished as soon as an Egyptian Indemnity Act had been passed, and could be suspended in respect of all matters affecting the free exercise of political rights of Egyptians. After this new state of affairs was established, the two Governments would conclude an agreement on the following four points:

a) Security of communications of the British Empire,
b) Defence of Egypt against all foreign agression or interference, direct or indirect,
c) Protection of foreign interests in Egypt and protection of minorities,
d) The Sudan.

Unmittelbar auf seinen Bericht hin wurde Lord Allenby nach London berufen und nach kurzer Beratung gelang es ihm, die britische Regierung zur Annahme seines Vorschlages in toto

zu bewegen. Praktisch wurde seitens der britischen Regierung die Befolgung des Allenby'schen Vorschlages in der Weise durchgeführt, daß Großbritannien rein einseitig am 28. Februar 1922 eine Kundgebung erließ mit folgendem Wortlaut:

„Whereas His Majesty's Government, in accordance with their declared intentions, desire forthwith to recognize Egypt as an independent sovereign State; and

Whereas the relations between His Majesty's Government and Egypt are of vital interest to the British Empire;

The following principles are hereby declared:

1. The British Protectorate over Egypt is terminated, and Egypt is declared to be an independent sovereign State.

2. So soon as the Government of His Highness shall pass an Act of Indemnity with application to all inhabitants of Egypt, martial law as proclaimed on the 2nd November, 1914, shall be withdrawn.

3. The following matters are absolutely reserved to the discretion of His Majesty's Government until such time as it may be possible by free discussion and friendly accommodation on both sides to conclude agreements in regard thereto between His Majesty's Government and the Government of Egypt:

a) The security of the communications of the British Empire in Egypt;

b) The defence of Egypt against all foreign aggression or interference, direct or indirect;

c) The protection of foreign interests in Egypt and the protection of minorities;

d) The Sudan.

Pending the conclusion of such agreements the status quo in all these matters shall remain intact. (Polson, S. 292.)

Als Ergänzung zu dieser durch lakonische Kürze ausgezeichneten und durchaus vieldeutigen Manifestation erfolgten noch 3 bezügliche Verlautbarungen von englischer Regierungsseite, die als offizielle Interpretationen gedacht waren, und zwar als erste eine Note Lord Allenbys an den ägyptischen Sultan, durch welche diesem Tatsache und Wortlaut der Erklärung mit-

geteilt wurden und in welcher es u. a. hieß: „the creation of a Parliament with right to control the policy and administration of a constitutionally responsible Government was a matter for His Highness and the Egyptian people to determine" und weiter „that there was no obstacle to the reestablishment forthwith of an Egyptian Ministry for Foreign Affairs which will prepare the way for the creation of the diplomatic and consular representation of Egypt".

Weiter gab Ministerpräsident Lloyd George vor dem Unterhause in Vertretung seiner Aegyptenpolitik bei der Beschlußfassung des Hauses über das Vorgehen der Regierung folgende Erklärung ab: „I must make another point clear. We regard the special relations between ourselves and Egypt defined in this Clause as a matter concerning only ourselves and the Government of Egypt. Foreign Powers are not concerned, and we propose to state this unmistakably when the termination of the Protektorate is notified to them. The welfare and integrity of Egypt are necessary to the peace and safety of the British Empire, which will, therefore, always maintain as an essential British interest the special relations between itself and Egypt long recognised by other Governments. The definition of these special relations is an essential part of the declaration recognising Egypt as an independant sovereign state" (The round Table 56/1924 S. 669 f.).

Schließlich nahm die britische Regierung Veranlassung durch ihre diplomatischen Vertreter sämtliche auswärtigen Mächte über die erfolgte Protektoratsaufgabe und Unabhängigkeitserklärung und die sich daraus ergebenden Folgerungen für das Ausland durch folgende gleichlautende Zirkularnote vom 15. März 1922 zu informieren: „When the peace and prosperity of Egypt were menaced in December 1914 by the intervention of Turkey in the Great War in alliance with the Central Powers, His Majesty's Government terminated the suzerainty of Turkey over Egypt, took the country under their protection and declared it to be a British protectorate. The situation is now changed. Egypt has emerged from the war prosperous and unscathed, and His Majesty's Government, after grave consideration and in

accordance with their traditional policy, have decided to terminate the protectorate by a declaration in which they recognise Egypt as an independent sovereign State, while preserving for future agreements between Egypt and themselves certain matters in which the interests and obligations of the British Empire are specially involved. Pending such agreements, the status quo as regards these matters will remain unchanged. The Egyptian Government will be at liberty to re-establish a Ministry for Foreign Affairs and thus to prepare the way for the diplomatic and consular representation of Egypt abroad. Great Britain will not in future accord protection to Egyptians in foreign countries, except in so far as may be desired by the country concerned. The termination of the British protectorate over Egypt involves, however, no change in the status quo as regards the position of other Powers in Egypt itself. The welfare and integrity of Egypt are necessary to the peace and safety of the British Empire, which will therefore always maintain as an essential British interest the special relations between itself and Egypt long recognised by other Governments. These special relations are defined in the declaration recognising Egypt as an independent sovereign State. His Majesty's Government have laid them down as matters in which the rights and interests of the British Empire are vitally involved, and will not admit them to be questioned or discussed by any other Power. In pursuance of this principle, they will regard as an unfriendly act any attempt at interference in the affairs of Egypt by another Power, and they will consider any aggression against the territory of Egypt as an act to be repelled with all the means at their command" (British Withe Paper 1922, Egypt Nr. 2).

In jeder einzelnen dieser drei Aeusserungen lassen sich in großen Zügen bereits die Richtlinien und Grenzen erkennen, die in der Folgezeit für das Staatsleben Aegyptens bestimmend werden sollten; denn das ist seit 1922 bis auf den heutigen Tag das wesentlichste Merkmal der ägyptischen Unabhängigkeit, daß ihr, unabhängig von Aegyptens Staat und Volk, Form wie Inhalt von der britischen Regierung vorgezeichnet wurden.

Was kann die Bemerkung in Allenbys Note, „the creation of a Parliament ... was a matter for H. H. and the egyptian people to determine", anderes bedeuten, als daß die Begründung des demokratisch parlamentarischen Systems bei der neuen Staatseinrichtung eine zwingende und unentrinnbare Notwendigkeit war und daß es der ägyptischen Geschmacksrichtung höchstens vorbehalten blieb, ob man sich rein formell für die monarchische oder die republikanische Staatsform entscheiden wollte, eine Frage, welche in ihrer Wichtigkeit jene der Bemalung der Straßenbahnwagen in Kairo kaum übertraf? Was heißt es anderes, wenn Lloyd George sagte, „the definition of the special relations between Greatbritain and Egypt was an essential part of the declaration recognising Egypt as an independent sovereign state" und unter definition of special relations die bewußten vier Vorbehaltungspunkte meint, als daß an der ganzen Unabhängigkeitserklärung nur der Teil mit dem Vier-Punktevorbehalt wesentlich, alles andere dagegen ungefährliches Beiwerk ist und daß der Vier-Punktevorbehalt aber auch alles enthält, was irgendwie für Ruhe, Sicherheit und Gedeihen des britischen Weltreiches und seine Interessen von Bedeutung sein oder werden kann? Was kann man anderes darunter verstehen, wenn einerseits in Lord Allenbys Note an Sultan Fuad die Einrichtung eines auswärtigen Dienstes anheimgegeben aber andererseits in der Zirkularnote des Foreign Office an die auswärtigen Mächte dekretiert wird, „the termination of the British protectorate over Egypt involves no change in the status quo as regards the position of other powers in Egypt itself" und „His Majesty's Government have laid down the special relations between Great Britain and Egypt as matters in which the rights and interests of the British Empire are vitally involved, and will not admit them to be questioned or discussed by any other Power. In pursuanca of this principle, they will regard as an unfriendly act any attempt at interference in the affairs of Egypt by another power" ....., als daß dieser neue auswärtige Dienst von vornherein nichts als Attrappe sein sollte und nichts weniger als der Herstellung normaler diplomatischer Beziehungen zwischen souveränen Staaten zu dienen bestimmt war?

Es ist aus guten, bereits erwähnten Gründen im Vorstehenden davon Abstand genommen worden, die politischen Begleiterscheinungen der Unabhängigkeitserklärung einer Betrachtung zu unterziehen und nur auf jene rechtlichen Maßnahmen zurückgegriffen worden, welche als authentische Kommentare der Souveränitätserklärung gelten können, um zu einer Würdigung der Protektoratsbeendigung zu gelangen. Es genügt auch zum Nachweis dafür, daß die Erklärung vom 28. Februar 1922 tatsächlich eines nennenswerten positiven Inhalts entbehrt, vollkommen die Heranziehung dieser drei offiziellen Aeußerungen, welche sich an die Erklärung vom 28. Februar 1922 anschlossen. Es ist aber selbstverständlich, daß sämtliche politische Begleitumstände der damaligen Zeit eindeutig in die gleiche Richtung wie die angeführten Noten wiesen, sogar noch viel eindeutiger als diese; doch unterliegt ein mit ihrer Hilfe geführter Nachweis weit mehr subjektiver Einstellung, als jener auf Grund einwandfreier „corporum delicti". Es kann deshalb auch das im Vorstehenden über die Unabhängigkeitserklärung selbst Ausgeführte genügen und zu den durch sie ausgelösten Ereignissen übergegangen werden, welche erst in ihrer Gesamtheit praktische und unwiderlegliche Interpretationen derselben sind und das vorweggenommene Urteil über sie bestätigen werden.

Lediglich ein kurzer Hinweis darauf soll hier nicht unterbleiben, mit welcher Virtuosität die Leitung der britischen Politik es verstand und noch versteht, in immer neuen Variationen die Notwendigkeit zu begründen, an dem Vier-Punktevorbehalt festzuhalten und demgemäß die Souveränitätserklärung als ein Blatt Papier ohne Inhalt auf sich beruhen zu lassen. War man im Jahre 1922 noch offen genug in der Note an die Mächte zu erklären, „the welfare and integrity of Egypt are necessary to the peace and safety of the British Empire, which will therefore always maintain as an essential British Interest the special relations between itself and Egypt long recognised by other Governments", so bediente man sich in späteren Jahren, als man glaubte, dieser Formel nicht mehr ausreichende Ueberzeugungskraft beimessen zu dürfen, des Arguments, daß Großbritannien sich nach wie vor als Mandatar

der Mächte gegenüber Aegypten zu betrachten habe und deshalb nicht in der Lage sei, durch Gewährung der ägyptischen nationalen Wünsche seine schweren Pflichten als Beschützer der Ausländerinteressen in diesem unsicheren Lande und bei einem, wie sich herausgestellt habe, so unbotmäßigen Volke gegenüber seinen Auftraggebern zu verabsäumen. Diese Definition der britischen Stellung in Aegypten wird in dem Kapitel der Staatsvertragsverhandlungen zwischen England und Aegypten, bei welchen sie ins Treffen geführt wurde, hervortreten.

2. Hauptteil.

Die neue ägyptische Staatsverfassung vom 19. April 1923.

Am 15. März 1922, dem Tag nach der Annahme der Unabhängigkeitserklärung im britischen Parlament, zog Aegypten bereits die erste Konsequenz aus der Neuerung der Verhältnisse; der bisherige Sultan Fuad erklärte sich aus eigener Machtvollkommenheit zum König von Aegypten und damit auch seinerseits das Land zum souveränen und unabhängigen Staat im Sinne des Völkerrechts. Nach den Völkerrechtstheorien des Islam nämlich ist der Titel „Sultan" der Name eines Herrschers, welchem seine Macht von einem „Kaliphen" übertragen ist, während mit „Malik" (König) ein Fürst auf Grund eigenen, von niemand übertragenen Rechtes, ein souveräner Fürst bezeichnet wird (Survey of internat. Affairs 1925, III i, 199).

Sehr merkwürdig und interessant ist, daß sowohl diese Erklärung des neuen Königs, wie jene der britischen Regierung an sich völkerrechtlich unzulässig und absolut unverbindlich waren, da die Oberhoheit der Pforte über Aegypten zu der Zeit noch keineswegs aufgehört hatte, zu bestehen. Auf die näheren Umstände dieses völkerrechtlichen Phänomens wird an späterer Stelle eingegangen werden.

Unter dem 15. April 1922 folgte ein neues Hausgesetz des Königs, in welchem die Verhältnisse seines Hauses, wie Zugehörigkeit zu demselben, Thronnachfolge, speziell der Ausschluß des Exkhediven Abbas Hilmi usw. geregelt wurden, Fragen, die angesichts der von früher her bestehenden Streitigkeiten im Hause und wegen der Islamischen Ehebestimmungen mannigfache Schwierigkeiten boten, aber gerade deshalb mit beson-

derer Genauigkeit erledigt sein wollten. Es darf in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, mit welcher Willkürlichkeit gerade der Bruder und Vorgänger des derzeitigen Königs Fuad von der englischen Regierung an die Stelle des dem Kabinett von St. James mißliebigen Throninhabers gesetzt worden war und wie sehr es im Interesse nicht nur des Hauses, sondern auch des ganzen Landes gelegen sein mußte, durch klare und anerkannte Thronfolgeordnung für die Zukunft Sicherungen nach dieser Richtung hin zu schaffen (Oriente moderno I, 765).

Nachdem so durch die Erklärung der Unabhängigkeit des Staates und die gesetzliche Konstitution der Dynastie die Grundlagen für die neue Monarchie gelegt waren, erfolgte ebenso prompt die Inangriffnahme der Neuschöpfung einer Staatsverfassung. Auch für diese waren bereits Richtlinien gegeben und zwar sowohl von außen wie von innen.

* * *

Die äußere Einwirkung auf die Verfassungsbildung übte die schon erwähnte Note Lord Allenby's an den bisherigen Sultan, mit welcher die Erklärung der britischen Regierung offiziell zur Kenntnis Aegyptens gebracht wurde. In dieser Note schrieb Lord Allenby, „that there was no obstacle to the reestablishment forthwith of an Egyptian Ministry of foreign Affairs which will prepare the way for the creation of the diplomatic and consular representation of Egypt" (Polson Append. II). Ferner enthielt die Note den Passus, „that the creation of a Parliament with right to control the policy and administration of a constitutionally responsible Government was a matter for His Highness and the Egyptian people to determine".

In der ersten Aeußerung ist nichts anderes zu sehen, als daß Großbritannien der Bildung des Apparates für auswärtige Politik als Ausfluß der Völkerrechtspersönlichkeit Aegyptens zustimmt. Damit ist die rechtliche Anerkennung der Souveränität des Staatswesens durch England außer Zweifel. Dem steht jedoch die effektive Beschränkung der außenpolitischen Bewegungsfreiheit durch die britische Zirkularnote an die

Mächte entgegen; diese Beschränkung ist bei aller Gewichtigkeit, die man ihr gerne zugestehen wird, doch nur eine politische Tatsache, die jeder beliebigen Aenderung von heute auf morgen unterliegt, ohne daß hierdurch die Rechtsverhältnisse in etwas sich zu verändern bräuchten. Vor allem bleibt es der ägyptischen Staatsregierung unbenommen und ebenso jeder dritten auswärtigen Macht, entgegen dem von England geäußerten Willen doch in solche politische Beziehungen zu treten, die England als unfreundlichen Akt gegen sich auffassen zu wollen erklärt hat.

Die Aufoktroyierung einer bestimmten Verfassungsform, wie es im Falle Aegyptens geschehen ist, muß als sehr ungewöhnlicher Fall der Einflußnahme eines Staates auf die Verhältnisse eines anderen bezeichnet werden. Es ist natürlich nicht zu leugnen, daß auch bei Staaten mit unbezweifelbarer und allgemein anerkannter Souveränität von außen her Druckmittel angewandt werden, um bestimmte politische Maßnahmen herbeizuführen. Es ist auch unbestritten, daß solche Einflußnahmen so weit gehen, daß auf außen- und innenpolitischen Gebieten Systeme von festen Gefolgschaften unter Führung eines Staates bestanden haben und immer bestehen werden, Gefolgschaften, die häufig auf der Gemeinsamkeit nicht so sehr außenpolitischer als innerpolitischer Staatseinrichtungen basieren. Es sei hier an das Kaiserbündnis des letzten Jahrhunderts zwischen Deutschland, Oesterreich und Rußland erinnert, das lange Zeit trotz lebhafter außenpolitischer Differenzen zwischen Oesterreich und Rußland von dem Fürsten Bismarck mit allen Mitteln erhalten wurde unter dem ausdrücklichen Leitgedanken der Gemeinsamkeit der monarchischen Staatseinrichtung und der Notwendigkeit des Zusammenschlusses dieser drei Staaten zum Zwecke der Erhaltung dieser als segensreich empfundenen, aber angegriffenen Verfassungsverhältnisse.

Eine entsprechende Gemeinsamkeit zwischen England und Aegypten kann in der Zugehörigkeit Aegyptens zum britischen Weltreich in wirtschaftlicher und auch bis zu einem gewissen Grade politischer Hinsicht erblickt werden. Es soll deshalb zugegeben werden, daß die britische Regierung ein nicht unberechtigtes Interesse an der Gestaltung auch der innerpoli-

tischen Dinge in Aegypten nehmen konnte, ja mußte. Schon die bloße Entstehung des britischen Weltreiches bringt es mit sich, daß diesem Wunderwerk der Politik ein hohes Maß Existenzberechtigung zuerkannt werden muß und dazu gehört auch trotz aller sonst berechtigten Gegensätzlichkeit zu der von England beliebten Moralphilosophie in politicis die Zuständigkeit zur zweckmäßigen Gestaltung der Beziehungen zwischen den einzelnen Mitgliedern des Commonwealth. Weiter hat England durch die Wiederherstellung des Landes aus einem Trümmerhaufen zu einem geordneten und blühenden Staatswesen eine koloniale Tat ersten Ranges vollbracht, die ihm gewissermaßen Elternstelle an Egypten verschaffte. Eines der herkömmlichsten Elternrechte gegenüber Kindern ist nun das Recht auf Unterstützung in den eigenen Lebensnotwendigkeiten; eines der ältesten Kindesrechte gegenüber Eltern ist aber jenes auf Freiheit und Selbständigkeit bei eingetretener Mündigkeit. Als elterliche Lebensnotwendigkeiten Englands sind hier beispielsweise sichere Verbindungswege des britischen Reiches durch Aegypten zu bezeichnen, oder etwa Garantie der in Aegypten investierten englischen Kapitalien. Rechte des mündig gewordenen Kindes Aegypten wären dagegen die völlige innerpolitische Freiheit, die militärische Räumung des Landes durch England, soweit ihr nicht die Rücksicht auf die britischen Verbindungswege entgegensteht. Die Aufoktroyierung eines bestimmten Verfassungssystems bedeutet demnach die Mißachtung der anerkannten, weil angeblich eingetretenen Mündigkeit Aegyptens. Von einer Mißachtung oder noch mehr, einer Durchbrechung der Souveränität Aegyptens im theoretischen Sinne kann aber trotz alledem nicht die Rede sein; denn trotz der effektiven Unentrinnbarkeit des englischen Zwanges in diesen Fragen der Staatseinrichtung war für Aegypten theoretisch die Möglichkeit gegeben, die Direktiven Lord Allenby's entweder stillschweigend zu übergehen oder sie ausdrücklich als gegen die Staatssouveränität verstoßend zu erklären und außer Acht zu lassen. Die praktische Folge wäre im letzteren Falle gewesen, daß mindestens der zum Ausdruck gebrachte englische Wunsch in die Tat umgesetzt worden wäre, wenn nicht gar Aegypten einiges der neugewonnenen Freiheit wieder eingebüßt hätte. Darin ist eben

das Ungewöhnliche des britischen Vorgehens zu erblicken, daß man sich nicht für den Fall der Nichtbefolgung der Allenbyschen „Ratschläge" mit politischen Unfreundlichkeiten oder höchstens Repressalien begnügt hätte, wie das normalerweise der Fall zu sein pflegt, sondern daß diese Wünsche Befehle waren und strikten Gehorsam heischten.

Zum Beweis für die theoretische Existenz der ägyptischen Staatshoheit trotz des englischen Gewaltaktes sei hier auf ein halbwegs vergleichbares Beispiel aus dem deutschen Verfassungsrecht hingewiesen. Dieses bietet die Deutsche Reichsverfassung vom 11. August 1919, welche in ihrem Artikel 17/1 bestimmt: „Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung." Man sieht, daß in diesem Fall der auf die Länder des Deutschen Reiches ausgeübte Zwang in Bezug auf ihre Verfassungsverhältnisse noch viel weitergehend ist, als der von Großbritannien gegenüber Aegypten angewandte. Zudem ist der Zwang der Reichsverfassung für die Länder auch theoretisch unentrinnbar, da er Reichsrecht darstellt und somit gemäß Artikel 13 RV die ausschließende Suprematie über jegliches Landesrecht genießt. Trotz der Anmaßung so weit gehender Machtbefugnisse durch das neue, in seinem Bestand wohl kaum anzuzweifelnde Reich von 1919 ist auch hier unbestritten, daß die deutschen Länder keineswegs der Staatshoheit entkleidet sind, da sie, was das wesentliche Merkmal ist, originäre staatliche Macht besitzen, die sie eben nur gezwungen sind, teilweise in einer von der Reichsverfassung vorgeschriebenen Weise zu benützen.

* * *

Die für die Verfassungsschöpfung wichtige innerpolitische Kundgebung war die Manifestation der offiziellen Stellungnahme der ägyptischen Regierung zu der Unabhängigkeitserklärung in einer Rede des Ministerpräsidenten Tharwat Pascha vom 27. März 1922 (Oriente Moderno I, 679). Tharwat Pascha unterstrich in dieser Rede den rein einseitigen Charakter der britischen Souveränitätserklärung vom 28. Februar 1922, an welcher die ägyptische Regierung keinerlei direkten oder indirekten Anteil habe. Die ägyptische Regierung nehme lediglich Kenntnis von dem Akt der britischen Regierung und werde in Zukunft die ägyptischen Interessen verfolgen wie zuvor, von nun ab im Rahmen des ihr eingeräumten größeren Spielraumes (Survey of internat. Affairs 1925, 198). Wie sehr die ägyptische Regierung sich bemühte, den ihr eingeräumten Spielraum keinesfalls in falscher Bescheidenheit zu klein anzunehmen, beweist der Konflikt, in welchen sie alsbald durch den Verfassungsentwurf mit dem britischen Oberkommissar geriet. Der weiter unten noch berührte Konflikt wegen des Sudan endete begreiflicherweise mit einem Zurückweichen Aegyptens vor England, doch behielt sich Aegypten unentwegt alle Möglichkeiten, um nicht zu sagen Rechte, vor. Es handelte hierin strikt nach der Tharwat'schen Erklärung.

Durch Ministerialdekret vom 3. April 1922 wurde eine Kommission eingesetzt mit der Aufgabe, einen Verfassungsentwurf zu fertigen. Dieses Vorgehen stieß auf den lebhaftesten Protest der nationalradikalen Kreise, welche die Verfassungsschöpfung durch eine, zu diesem Zwecke zu wählende Nationalversammlung verlangten. Für ihre Arbeit diente der Kommission im Wesentlichen die Verfassung Belgiens als Muster; der Entwurf weist alle Merkmale der modernen konstitutionellen demokratischen Monarchie und des parlamentarischen Systems auf. Sie behandelt in sieben Teilen die Natur und Regierung des Staates, Rechte und Pflichten der Aegypter, die Staatsgewalt, die Finanzen, das Heerwesen, allgemeine Bestimmungen und endlich Schluß- und Uebergangsbestimmungen. Da es der Zweck dieser Arbeit ist, die staats- und völkerrechtliche Stellung Aegyptens kritisch zu prüfen, muß dieser neuen Verfassung eingehende Beachtung geschenkt werden, wenngleich ihre prakt-

tische Bedeutung und die Autorität, die sie als noli me tangere im ägyptischen Staatswesen genießt, gering sind; denn unter Umständen wird sie bei einer Bereinigung des Dauerkonfliktsverhältnisses zwischen England und Aegypten die einzige Rechtsgrundlage alles politischen Seins und Geschehens im ägyptischen Staate darstellen müssen. Ganz gleich, ob und wann das britische Korsett dem Königreich Aegypten abgenommen werden wird, die Staatsverfassung ist das Rückgrat Aegyptens, das dem Staatskörper eingefügt ist und ihn befähigen soll, unter allen Umständen aufrecht zu stehen. (Verf. text in Current History 1927/4).

Dieser sehr bestimmte Wille, allein und selbständig in der politischen Welt zu stehen, verrät sich im ersten Artikel der Verfassung: „Egypt is a sovereign State, free and independent. Its rights to sovereignty are indivisible and inalienable, ...". Man ist versucht, den Ueberschwang an Freiheitsbeteuerungen mit dem Wunsch zu erklären, ja nicht den Verdacht des Gegenteils aufkommen zu lassen.

Weniger bombastisch, aber ebenfalls erschöpfend ist die Staatsgewalt und ihre Ausübung in Art. 23 ff. der Verfassung behandelt. Nach ihrem Wortlaut ist ein Zweifel daran, daß die gesamte Staatsgewalt ausschließlich von den in der Verfassung bezeichneten, rein inländischen Faktoren ausgeübt wird, nicht möglich. In die Gesetzgebung teilen sich mit dem Monarchen die beiden Teile des Parlaments, der Senat und die Kammer der Abgeordneten (Art. 24). Die Verwaltung liegt bei der Krone unter den verfassungsmäßigen Bedingungen (Art. 29).

Die Rechtsprechung erfolgt durch gesetzlich organisierte Gerichte, welche mit unabhängigen Richtern besetzt sind, (Art. 30, 124). Ueber die noch bestehenden Sondergerichtsbarkeiten der auswärtigen Mächte wird gesondert gesprochen werden; dieselben sind im übrigen nicht so sehr als eine Beschränkung der vollen Staatshoheit im eigenen Staatsgebiet zu bewerten, als vielmehr wegen des starken Unterschiedes zwischen der einheimischen Bevölkerung und den im Lande weilenden Ausländern, welcher bei Ausdehnung der Rechtsprechung der ägyptischen Gerichte auf die letzteren Mißstände besorgen ließe,

als eine reine Zweckeinrichtung, der jeder feindselige Charakter gegenüber der ägyptischen Staatshoheit fehlt.

In dem Artikel 46 sind genaue Bestimmungen über die wesentlichen Kronrechte bezüglich Heerführung, Kriegserklärungen, Friedens- und sonstigen Vertragsschlüssen und die Notwendigkeit der gelegentlichen Mitwirkung des Parlaments enthalten; in Artikel 45 findet sich die Regelung des Standrechtsverhängungsrechts.

Diese sämtlichen Gebiete des Staats- und Verfassungsrechts sind in der ägyptischen Verfassung nicht nur ausdrücklich behandelt, sodaß nicht etwa Vakuen oder Unklarheiten die Möglichkeit willkürlicher Auslegung der Kompetenz innerstaatlicher Faktoren bieten, sondern sie sind durch den Verfassungstext einwandfrei Punkt für Punkt sozusagen im ägyptischen Sinne entschieden, d. h. der ausschließenden Zuständigkeit der ägyptischen Staatshoheit unterworfen. Bei einem Vergleich aber mit der britischen Unabhängigkeitserklärung vom 28. 2. 1922 zeigt sich sehr deutlich, daß die meisten der erwähnten staatlichen Tätigkeitsgebiete von den vier vorbehaltenen Punkten der Erklärung berührt werden.

Der Vorbehaltspunkt bezüglich der Sicherung der britischen Reichswege steht ganz offensichtlich der Erklärung der Unteilbarkeit der Staatssouveränität entgegen, wie sie sich in Artikel I der Verfassungsurkunde findet. Eine einseitige Souveränitätsbeschränkung ist durch die denkbar großzügig gehandhabte Unterhaltung von englischen Garnisonen zum Schutz des Suezkanals und der Verbindung Kairos und der Küste mit dem Sudan auch zweifellos effektiv gegeben, da bis heute irgendwelches Einverständnis seitens Aegyptens oder gar ein festes Staatsvertragsverhältnis, das eine solche Abmachung enthielte, ja nicht besteht.

Bezüglich des zweiten Reservatpunktes könnte man darüber unschlüssig sein, ob tatsächlich die Verteidigung Aegyptens gegen jede auswärtige Agression oder Einmischung notwendig mit den in der Verfassung niedergelegten Grundsätzen ägyptischer Staatshoheit kollidieren muß. Doch kann man darüber nicht mehr zweifelhaft sein, wenn man den Inhalt der briti-

schen Note vom 15. 3. 1922 an die auswärtigen Mächte, in welcher die Unabhängigkeitserklärung mitgeteilt wurde, in Betracht zieht (British White Paper 1922, Egypt Nr. 2). Es heißt dort unter anderem: „The termination of the british protectorate over Egypt involves no change in the status quo as regards the position of other powers in Egypt itself" und „H. M. Government will regard as an unfriendly act any attempt at interferenc in the affairs of Egypt by another power ....". Danach verbietet sich für andere Mächte nicht nur jeder feindliche Angriff auf Aegypten, sondern auch jede andere normale politische Berührung, sei sie welcher Art immer, ohne die ausdrückliche Genehmigung Großbritanniens. Beispielsweise wäre es dem König von Aegypten trotz der Bestimmung in Artikel 46 der Verfassung, nach welcher ihm das Recht der Offiziersernennung zusteht, nicht möglich, nichtenglische, ausländische Offiziere als Instruktionsoffiziere für die ägyptische Armee zu bestellen, eine Maßnahme, die bei allen Staaten und zu allen Zeiten in Uebung war. Oder es wäre der ägyptischen Regierung nicht möglich, etwa gegen Verpfändung irgendwelcher Staatseinnahmen eine nichtenglische, ausländische Staatsanleihe aufzunehmen. Es ist ja natürlich naheliegend, angesichts der im Rahmen des british Empire in jeder Beziehung für Aegypten reichlich gebotenen Möglichkeiten den Wert solcher nur bei tatsächlich vorhandener Staatshoheit sich ergebenden Möglichkeiten in Frage zu stellen. Solche Feststellungen sind ohne Rücksicht hierauf aber notwendig, da diese Abhandlung sich nicht mit volkswirtschaftlich-politischen Problemen befaßt, sondern die rein theoretische Prüfung und Darstellung der staats- und völkerrechtlichen Verhältnisse des Landes bezweckt.

In dem dritten Vorbehaltspunkt reserviert sich England den Schutz der Ausländerinteressen und der Minderheiten in Aegypten. Auch das Problem der Minderheiten in Aegypten ist in der Verfassung konkurrierend behandelt; Artikel 3 lautet: „All Egyptians are equal before the law. They enjoy equally civil and political rights and are equally subservient to public responsibilities and obligations, without distinction of race, tongue or religion." Die Ziele der beiderseitigen Minderheiten-

interessen sind demnach zwar dieselben; trotzdem besteht auch hier ein latenter Kompetenzkonflikt, der zum offenen werden kann, sobald es der einen oder anderen Seite einfallen sollte, die Ziele und Methoden ihrer Minderheitenpolitik zu ändern. Die Tatsache, daß in dieser Frage zur Zeit Uebereinstimmung auf beiden Seiten herrscht, spricht eher für den Wunsch, den prinzipiellen Streit um die Kompetenz zu vermeiden, als für die unbedingte Konformität der sachlichen Stellungnahmen. Der Gedanke, daß ägyptischerseits der Versuch unternommen werden könnte, das eingeborene Fellachentum über die sonstigen Volkselemente zu erheben, ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen.

Ebenso läßt der vierte und letzte englische Vorbehaltspunkt, die Frage des Sudan, die Diskrepanz zwischen den beiderseitigen Interpretationen der ägyptischen Souveränität in die Erscheinung treten. Der einmütigen Auffassung der Nation entsprechend machte die Verfassungskommission den Versuch, in der Verfassung den Sudan als Teil des Königreichs Aegypten unter völliger Außerachtlassung der englischen Erklärung zu diesem Punkt zu proklamieren und durch englisches Schweigen die Sanktion hierzu und damit gleichzeitig ein Praejudiz für den späteren Austrag des Streits um den Sudan zu erhalten. Dies gelang nicht, da England unverzüglich Einspruch erhob und die Aenderung der fraglichen Texte verlangte. Folgt man in dem Streit um den Sudan der englischen Theorie des Bestehens eines auf der gemeinsamen Neueroberung beruhenden anglo-ägyptischen Condiniums, so wird man in diesem Falle nicht von einer Einwirkung Englands in die internen ägyptischen Verfassungsangelegenheiten sprechen können; es handelt sich vielmehr dann ganz einfach um eine Art Kolonialstreit, der nicht in Verbindung gebracht zu werden braucht mit der Frage der ägyptischen Souveränität. Die Angelegenheit des Sudan soll deshalb nicht in diesem Zusammenhang, sondern erst später zugleich mit der Ermordung des Oberbefehlshabers im Sudan und der sich hieran schließenden Ereignisse im Ganzen erörtert werden.

* * *

Außer diesen Teilen der neuen Staatsverfassung, welche wegen ihrer geschilderten Rivalität zu der englischen Erklärung vom 28. 2. 1922 geradezu prädestiniert waren, in der Folgezeit zu völkerrechtlichen Konflikten zu führen, beansprucht ein anderes Gebiet in der Verfassung noch erhöhtes Interesse — jenes der innerstaatlichen Machtverteilung, auf welchem es gleichfalls zur Austragung heftiger Kämpfe zwischen den einzelnen Machtfaktoren in den nachfolgenden Jahren kommen sollte.

Nach Artikel 24 teilen sich in die Gesetzgebung König und Parlament. Kein Gesetz darf verkündet werden, ohne vom Parlament beschlossen und vom König genehmigt worden zu sein (Art. 25). Hiernach erscheinen König und Parlament als koordinierte Faktoren, die annähernd über das gleiche Maß an Macht und Recht verfügen. In Wirklichkeit besteht jedoch das Recht des Königs auf Mitwirkung an der Gesetzgebung lediglich entweder in seiner Zustimmung zu beschlossenen Gesetzen ohne Erinnerung und ihrer darauffolgenden Verkündung oder aber, falls er seine Genehmigung zu erteilen sich nicht entschließen will, nicht etwa in einer endgültigen Inhibierung des Gesetzes durch Ablehnung der Sanktionierung, sondern in der blossen Rückverweisung der betreffenden Gesetzesvorlage zum Parlament zur nochmaligen Beratung und Beschlußfassung. Findet sich auch bei wiederholter Beschlußfassung für das Gesetz in alter Form eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern, Senat und Haus der Abgeordneten, so ist damit das Gesetz endgültig zustandegekommen und die Sanktion durch den Monarchen ersetzt; diesem verbleibt dann nur mehr die Pflicht, es zu verkünden. Allerdings ist nach Artikel 38 der König berechtigt, ohne jede Begründung die Kammer der Abgeordneten aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben. Auch steht es ihm frei, die Parlamentssessionen zu vertagen, doch nur auf die Höchstdauer von einem Monat und ohne ausdrückliche Zustimmung beider Kammern auch nur ein einziges Mal während der gleichen Tagung. Im Falle der Auflösung der Abgeordnetenkammer muß bereits die Auflösungsorder selbst die Einberufung der Wahldelegierten zur Vorbereitung der Wahl innerhalb der nächsten zwei Monate enthalten (Art. 89). Außerdem

darf eine neue Abgeordnetenkammer, deren Vorgängerin während der Beratung über ein Gesetz aufgelöst worden ist, nicht ihrerseits wieder aufgelöst werden, bevor nicht die gleiche Frage erledigt worden ist (Art. 88). Gemäß Artikel 96 muß nebenbei das Parlament alljährlich vor dem dritten Novembersamstag vom König zur ordentlichen Tagung einberufen werden. Mangels Berufung tritt das Parlament zur gleichen Zeit automatisch zusammen. Die jährliche Tagung beträgt mindestens sechs Monate und wird durch den König geschlossen (Art. 96). Keinesfalls ist die Schließung der Parlamentstagung vor Verabschiedung des Jahresbudgets zulässig.

Für jeden Deutschen, der sich nicht einmal besonderer Rechts- und Gesetzeskunde erfreut, sondern sich bloß als Laie der Vergangenheit erinnert, ist es ein Leichtes zu erkennen, welche Kluft zwischen der ägyptischen Monarchie und den monarchischen deutschen Staaten der Zeit vor 1918 besteht. Man kann fast sagen, daß sich eine Gemeinsamkeit außer in dem Fundamentalsatz der Unverletzlichkeit der Person des Herrschers nur in der Bezeichnung Monarchie finden läßt. Sachlich näherliegend und viel berechtigter ist der Vergleich der ägyptischen Staatsregierung mit der neuen Deutschen Reichsverfassung von 1919; denn ihnen beiden erscheint die demokratisch-parlamentarische Staatsstruktur und die diesem Staatsideal erfahrungsgemäß entsprechende wesentliche Kräfteverteilung im Innern gleichermaßen zugrunde gelegt. Da die in den Jahren nach der Gewinnung der Souveränität folgenden vielfachen und schweren Konflikte der innerpolitischen Machtfaktoren in Aegypten dazu nötigen, diese samt ihren staatsrechtlichen Funktionen und Kompetenzen noch mehrfach zu berühren, ist es nicht ohne Interesse und Nutzen, gerade in diesen Punkten den Vergleich mit der dem deutschen Staatsrechtler vertrauten Deutschen Reichsverfassung von 1919 auszuführen. Unter den beiden Deutschen Reichsverfassungen von von 1871 und 1919 kann nur jene von 1919 für den Vergleich in Betracht gezogen werden, da die Verfassung von 1871 als Bundesvertrag eines Staatenkonglomerates nicht als Staatsverfassung mit ausgeprägter Gewaltteilung unter die einzelnen Gewaltträger eines einigen, einzigen und ungeteilten Staatskör-

pers gelten kann. Erst die Reichsverfassung von 1919 hat auf Kosten der deutschen Bundesstaaten in so weitem Maße staatliche Hoheitsgebiete der neuen deutschen Reichsgewalt zugeführt, daß von dem jetzigen Deutschen Reiche als einem eigentlichen Staat gesprochen werden kann und daß es möglich ist, die Gewaltenteilung innerhalb desselben mit den korrespondierenden Verhältnissen Aegyptens in Parallele zu setzen.

Für die Untersuchung sind die Verfassungs-Abschnitte 2 „der Reichstag", 3 „der Reichspräsident und die Reichsregierung", 4 „der Reichsrat" und 5 „die Reichsgesetzgebung" einschlägig. Im Gegensatz zu der ägyptischen Verfassung, welche dem Staatschef ein einziges, in zwei gleichberechtigte Häuser geteiltes Parlament gegenüberstellt, findet sich in Deutschland neben dem Reichspräsidenten und dem Reichstag noch der Reichsrat als Träger gewisser Initiativ- und Kontrollrechte. Entsprechend der Minderung der sachlichen Hoheitsgebiete der deutschen Staaten sind auch die Befugnisse dieses Nachfolgers des Bundesrates der alten Reichsverfassung als Vertreters der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches sehr beschränkte und es ist kaum angängig, ihn als Teilhaber an der Firma „Deutsches Reich" zu bezeichnen, bestenfalls als stillen Gesellschafter. Geschäftsführende Gesellschafter bleiben allein der Reichstag und sein Gegenspieler, der Reichspräsident, schließlich noch, meist als Rekursinstanz, jedoch auch als Gesetzgebungsfaktor mit Initiativrecht das Reichsvolk.

Nach Artikel 68/II werden die Gesetze vom Reichstag beschlossen und nach Artikel 70 hat der Reichspräsident die verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist zu verkündigen. Damit wäre der Reichspräsident jeglicher Einwirkung auf die Gesetzgebung unfähig; doch steht es ihm nach Artikel 73 frei, vom Reichstag beschlossene Gesetze nicht auszufertigen, sondern sie einem Volksentscheid zu unterwerfen. Der Reichspräsident kann ferner, wenn ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz auf den Einspruch des Reichsrates gestoßen ist und bei der daraufhin erfolgten nochmaligen Behandlung im Reichstag keine Zweidrittelmehrheit erzielt hat, den Gesetzentwurf nach seinem Belieben dem Volksentscheid zuführen oder durch Unterlassung der An-

ordnung des Volksentscheids das Gesetz zu Fall bringen. Selbst wenn der Entwurf in der wiederholten Beratung im Reichstag die Zweidrittelmehrheit erlangt hat, kann der Reichspräsident noch entweder einen Volksentscheid herbeiführen oder ohne weiteres das Gesetz ausfertigen und verkünden. Wenn man von dem mehr formellen Unterschied absehen will, der darin liegt, daß Gesetze, die das ägyptische Parlament verabschiedet hat, zu ihrer staatsrechtlichen Gültigkeit noch der ausdrücklichen Sanktion durch den Monarchen bedürfen, während deutsche Reichsgesetze bereits durch die Verabschiedung im Reichstag allein voll verfassungsmäßig zustandegekommen sind, so ergibt sich insofern in beiden Staaten eine Gleichheit auf dem Gesetzgebungsgebiet, als beiderseits dem Staatsoberhaupt ein Appellationsrecht gegen die Beschlüsse des Parlaments zusteht. Auch diese Gleichheit ist aber mehr eine formelle; denn der sachliche Inhalt der beiden Appellationsrechte ist in beiden Fällen sehr verschieden. Dem König von Aegypten ist lediglich die Rückverweisung der Gesetze zur nochmaligen Behandlung an das gleiche Forum wie in der ersten Instanz, an das gleiche, allerdings vereinigte Parlament, welches sich diesmal mit Zweidrittelmehrheit entscheiden muß, möglich; und es ist einleuchtend, wie gering die Aussichten sind, daß bei zweimaliger Beratung sich ein anderes Ergebnis als bei dem jeweils ersten Male erzielen lasse. Auch das Erfordernis eines Votums mit Zweidrittelstimmenmehrheit zu Gunsten des Gesetzes wird nicht allzu oft ein erhebliches Hindernis darstellen können, denn es ist ein nicht eben häufiger Fall, daß in demokratisch-parlamentarischen Staaten Regierungsmehrheiten, welchen die Abstimmungsmehrheiten bei wichtigen Gesetzen zu entsprechen pflegen, sich auf knappe absolute Mehrheiten beschränken. Als Regelfall wird wohl bezeichnet werden dürfen, daß Regierungskoalitionen für ihre Existenz und ihre Tätigkeit von vorneherein über Zweidrittelmehrheiten verfügen. Das Einspruchsrecht des ägyptischen Königs gegen die Gesetzgebung seines Parlaments ist also, wenn auch selbstverständlich ein unbedingtes und unbestreitbares, so doch in seiner praktischen Wirkung sehr stark begrenztes. Ganz anders die Möglichkeiten, die dem deutschen Reichspräsidenten zu Gebote stehen! Wie häufig werden, ja

müssen Entscheidungen einer Volksgesamtheit vollkommen andere Ergebnisse zeitigen, als die Beschlüsse eines Parlaments. Man denke nur an die schon häufig beobachtete Verschiedenheit zwischen vorherrschender Parlamentsmeinung und Volksstimmung, wenn einige Zeit nach Beginn einer Parlamentsperiode die Volksmeinung durch den Lauf der Ereignisse sich gewandelt hat, während das Parlament noch der Stimmung zur Zeit seiner Wahl entspricht. Man denke nur an die bei den Gesetzgebungsarbeiten mitwirkende Parteitaktik, die die Parteien so häufig zu wesentlich anderen Stellungnahmen führt, als sie von den hinter den gleichen Parteien stehenden Wählermassen nach ihrem jeweiligen politischen Glaubensbekenntnis eingenommen würden. Man könnte die Reihe ähnlicher Beispiele unendlich verlängern; es genügt hier aber festzustellen, welche verhältnismäßig scharfe Waffe dem deutschen Reichsoberhaupt in die Hand gegeben ist gegenüber dem deutschen Reichstag und mit wie viel weniger wirkungsvollen Rechten sich im Vergleich hierzu der ägyptische Monarch seinem Parlament gegenübergestellt sieht. Es soll hiermit nicht behauptet werden, die staatsrechtliche Stellung des Reichspräsidenten sei eine gewaltige, verglichen mit der Stellung des Königs von Aegypten; denn gewaltig ist keine der Positionen beider Staatsoberhäupter und von einer auch nur annähernd gleichmäßigen Gewaltenteilung zwischen Staatschef und Parlament ist in beiden Staaten nicht im entferntesten die Rede; beiderseits ist dem Parlament ein erhebliches Uebergewicht über den Staatschef vorbehalten; es sollte nur gesagt werden, daß nach dem Wort von dem Einäugigen unter den Blinden die Befugnisse des deutschen Präsidenten in ihrer Gesamtheit sogar noch jene des ägyptischen Königs übertreffen.

Der Vergleich mit den deutschen Verhältnissen wurde auch nicht etwa gewählt, um die angesichts der Herkunft der Begriffe Monarch eines Untertanenstaates und Präsident eines freien Volksstaates auffallende Absurdität der Ausstattung des Monarchen mit enger begrenzten Machtbefugnissen als jenen des republikanischen Präsidenten darzutun. Der Vergleich empfahl sich vielmehr hauptsächlich deshalb, weil für den deutschen Leser die Beurteilung der Staatsmachteinteilung im fremden Staate

leichter ist, wenn sie an Hand eigener analoger Verhältnisse vergleichend erfolgen kann, als ohne solches Hilfsmittel rein konstruktiv. Es erschien ferner notwendig, nachdrücklich auf die Machtverteilung der ägyptischen Verfassung hinzuweisen, weil zu verschiedenen Malen in der Folgezeit Verhältnisse eintraten, die zu willkürlicher Außerachtlassung der verfassungsmäßigen Kompetenzgrenzen seitens der Krone führten. Auch in diesem Zusammenhang interessiert der Vergleich mit den deutschen Verhältnissen unter der neuen Verfassung von 1919. Im Gegensatz zu Aegypten ist in Deutschland bis heute noch nicht der Fall eingetreten, daß von irgendeiner Seite Maßnahmen ergriffen worden wären, die nicht voll verfassungsmäßig vertretbar gewesen und vertreten worden wären.

Während im Großen und Ganzen der Verfassungsentwurf sich innerhalb der von England vorgeschriebenen Grenzen hielt und vor allem auf den im Vorstehenden nicht eingehender behandelten Gebieten der inneren Staatseinrichtung nur sekundäres Interesse beanspruchen konnte, veranlaßten doch zwei Bestimmungen den britischen Oberkommissar sein Veto einzulegen und Abänderung zu verlangen. Es handelte sich um die Artikel 159 und 160 des Verfassungsentwurfes mit folgenden Wortlauten: „The King is to be styled ‚King of Egypt and the Sudan' and will govern through Ministers" und „Although the Sudan belongs to the Egyptian Kingdom, the Constitution does not apply to it, and a special administration will be provided". Die ägyptische Regierung sah sich hierdurch in eine höchst fatale Situation versetzt, da dem britischen Verlangen nicht zu entrinnen war und sie andererseits aus prinzipiellen Gründen nicht darin einwilligen konnte, die Ansprüche auf den Sudan, welche zum allgemeinen ägyptischen Glaubensbekenntnis gehören, aufzugeben. Sie entschloß sich endlich, den Ausweg in einer neutralen Erklärung zu suchen und änderte die beiden Artikel in folgender Weise ab: „The present Constitution is applicable to the Kingdom of Egypt. This clause does not prejudice the rights which Egypt has over the Sudan. The title which the King of Egypt will bear will be established after duly accredited negotiators have fixed definitely the status of the Sudan". (Polson, Great Britain 238, 241). Damit war Großbritannien

Genüge getan und von seiner Seite der Weg für die neue Verfassung frei.

Trotz der schon erwähnten Proteste von nationalistischer Seite war nicht nur eine Nationalversammlung zum Zweck der Verfassungsschöpfung nicht berufen worden, sondern man sah auch nach Fertigstellung des Entwurfes davon ab, diesen nun etwa durch ein ähnliches Gremium akzeptieren zu lassen. Vielmehr wurde die neue Verfassung durch die „Royal Proclamation Nr. 42 of 1923 Establishing the Constitutional Government of the Egyptian State" erlassen und in Kraft gesetzt; damit ist ihr Charakter als der einer einseitig von der Krone oktroyierten Verfassung gekennzeichnet. Gleichzeitig ergibt sich aus diesem Vorgang und dem Text der angezogenen Königlichen Proklamation (Mitteilungen des Seminars für orient. Sprachen 1923), daß Aegypten vom Tage der Proklamation zum Königreich am 15. März 1922 an bis zur Erlassung der neuen Verfassung am 21. April 1923 in staatsrechtlicher Hinsicht absolute Monarchie war. Mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung änderte sich der Charakter der Monarchie in jenen der konstitutionellen demokratisch-parlamentarischen Monarchie. Die Wirksamkeit der neuen Verfassung ließ noch etwas auf sich warten, nachdem die ersten Wahlen zum Parlament erst im September 1923 stattfanden; doch verlief dann alles verfassungsmäßig, wenn auch recht stürmisch. Die lange Pause von einem halben Jahr zwischen Verkündung der Verfassung und ersten Wahlen war ausgefüllt mit den Verhandlungen und Vornahme einer allgemeinen Amnestie am 5. Juli 1923 bezüglich aller Vergehen nach den Ausnahmegesetzen und mit der Aufhebung des Belagerungszustandes am gleichen Tage. (Survey of intern. Affairs 1925 I/205).

Es sei in diesem Zusammenhang erwähnt, daß auf Grund der Aufhebung des Belagerungszustandes auch dem außer Landes internierten berühmten Nationalistenführer und nachmaligen ersten parlamentarischen Ministerpräsidenten Zaghlul Pascha die Rückkehr nach Aegypten vom britischen Oberkommissar gestattet wurde.

3. Hauptteil.

Der Friedensvertrag zwischen Türkei und Entente vom 23. August 1923 zu Lausanne.

Alle feierlichen und einschneidenden Staatsakte, welche Großbritannien in Bezug auf Aegypten seit dem Kriegsausbruch vorgenommen hatte, so die Erklärung, daß die Oberhoheit des Sultans über Aegypten aufgehört habe, daß Aegypten unter Protektoratsform ein Teil des britischen Weltreiches geworden sei, daß dieses Protektorat aufgehört habe zu existieren und schließlich, daß Aegypten nunmehr ein souveräner Staat sei, hatten das für sich, daß für ihre Wirksamkeit und für ihre Anerkennung durch die Welt die gesamte Macht Großbritanniens einstand; was sie nicht für sich hatten, das war die Rechtsgültigkeit nach den Grundsätzen des Völkerrechts; denn der türkische Monarch, der Suzerän Aegyptens, hatte diesen Akten keineswegs zugestimmt. Sonach schwebte nicht nur die neue Staatsverfassung vom 19. April 1923 wegen des Verhältnisses zu England faktisch, sondern ebenso die Souveränität des Landes wegen des Verhältnisses zur Türkei theoretisch in der Luft.

In dem von der Delegation der Kaiserlich türkischen Regierung unterzeichneten Friedensvertrag von Sèvres vom 10. August 1920 verzichtete die Türkei nicht nur in Artikel 101 bis 112 auf alle Rechte und Titel in und über Aegypten, sondern erkannte auch das am 18. Dezember 1914 erklärte Protektorat Großbritanniens zu diesem Zeitpunkt an. Doch wurde dieser Vertrag seitens der Türkei nicht ratifiziert, vielmehr versagte sich diese als kleinster und schwächster Partner der Zentralmächte mutig und beharrlich der Annahme der ihr gebotenen

Friedensmöglichkeit und so fand auch dann noch keine Sanktionierung aller Aegypten betreffenden Maßnahmen statt. In den Artikeln 113 und 114 dieses Vertrages sollte die Türkei auch zur Anerkennung der englisch-ägyptischen Konvention vom 19. Januar und vom 10. Juli 1899 veranlaßt werden, welche bekanntlich die Neuregelung der Verhältnisse des Sudan nach Niederschlagung der damaligen Aufstandsbewegung gegen die ägyptische Herrschaft mit englischer Hilfe betreffen. (Survey of intern. Affairs 1925 I/97).

Erst nachdem auch in der Türkei der Umsturz aller Dinge die sogenannte freie Bahn geschaffen hatte, gelang den Ententemächten der Abschluß eines Friedensvertrages mit der jungen Republik. Der am 24. Juli 1923 zu Lausanne unterzeichnete Friedensvertrag fand die Zustimmung der türkischen Nationalversammlung am 23. August 1923 und so war es den englischen Bemühungen gelungen, wenigstens noch vor den ersten Wahlen zum ägyptischen Parlament diese Frage zu regeln. Dafür hatte Großbritannien bei diesem Vertragsschluß einen erheblichen Mißerfolg. Das englische Kabinett hatte gewünscht, an dem abzuschließenden Friedensvertrag mit der Türkei nun auch gleich den gewissermaßen vorehelichen Staat Aegypten zu beteiligen. Die ägyptische Regierung lehnte jedoch im Einklang mit der öffentlichen Meinung die Entsendung einer Delegation und die Teilnahme an Verhandlungen und Vertragsschluß kategorisch ab. Es kamen dagegen private Kommissionen der Parteien des Wafd und der Nationalisten, welche der Friedenskonferenz ein gemeinsames Programm ihrer Forderungen vorlegten und welche gemeinsam gegen die auf Aegypten bezüglichen Bestimmungen des schließlich errichteten Friedensvertrages protestierten.

Vorsichtshalber, vor allem offenbar, weil noch nicht vorauszusehen war, wie die Verhältnisse sich bei den demnächstigen Wahlen in Aegypten entwickeln würden und zu welchen Maßregeln die britische Regierung sich genötigt sehen könnte, geschah die Redaktion der auf Aegypten bezüglichen Artikel durchwegs negativ und in einer Form, nach welcher lediglich einerseits die bisherigen oder früheren Fäden zwischen Aegypten

und der Türkei, andererseits auch zwischen Aegypten und den sonstigen, von der Türkei durch den Friedensvertrag abgetrennten Gebietsteilen durchschnitten wurden. Die einschlägigen Artikel sind Nr. 16, 17 und 19 des Friedensvertrages (Survey of int. Affairs 1925 I/198). Somit war nur dieser eine, nach Völkerrecht legale Vorgang in den Aegypten betreffenden Artikeln des Vertrages enthalten: die Loslösung Aegyptens von der Türkei und allen sonstigen Teilen der ehemaligen Monarchie mit rückwirkender Kraft vom 5. November 1914 an. Keine Bestimmung dagegen war getroffen über die künftige Zugehörigkeit des Staatswesens zu einem anderen Staatsverband, etwa dem British Commonwealth of Nations, oder seine nun vielleicht eingetretene Souveränität. Diese Textfassung hatte für England den Vorteil, daß aus ihr Aegypten nicht eines Tages die Berechtigung ableiten konnte, in einem Konflikt mit Großbritannien sich an die übrigen Partner des Vertrages von Lausanne zu wenden und deren Hilfe in seinem Streit in Anspruch zu nehmen. Gerade im Hinblick auf die sich dem Abschluß eines Staatsvertrages mit gleichzeitiger Regelung aller ungelösten Probleme zwischen England und Aegypten entgegenstellenden und täglich wachsenden Hindernisse chauvinistischer Art war es dem britischen Kabinett von hoher Wichtigkeit, Aegypten gegenüber freie Hand zu behalten, um nötigenfalls an der „unteilbaren und unveräußerlichen Souveränität" einige Abstriche vornehmen zu können. Aegypten andererseits verzichtete durch seine Nichtbeteiligung an dem Friedensvertrag zwar wohl auf jene Garantie, welche durch die Unterschriften der übrigen Mächte unter den mit ägyptischen Bestimmungen versehenen Friedensvertrag gewonnen worden wäre, allein die ägyptische Regierung zog es vor, entsprechend der Erklärung des ägyptischen Ministerpräsidenten vom 27. März 1922 sich in keiner Weise selbst festzulegen und auf Schutz und Beistand anderer Mächte in ihrem Freiheitskampf zu verzichten, deren Bereitwilligkeit, sich jemals um national-ägyptischer Interessen willen in Gegensatz zu England zu stellen, mit Recht in Zweifel gezogen werden mußte. Zudem wäre unter britischer Regie eine in den Vertrag aufgenommene Definition des künftigen Schicksals Aegyptens zweifellos so ausgefallen, daß für England erst recht die Mög-

lichkeit gegeben worden wäre, durch Dehnbarkeiten und Auslegmöglichkeiten auch künftig in Aegypten nach eigener Willkür zu schalten und zu walten.

Der Friedensvertrag von Lausanne präsentiert sich somit lediglich als Sanktionierung der endgültigen Trennung Aegyptens von der Türkei und als Legalisierung des neuen Königreiches.

4. Hauptteil.

Das britische Ultimatum an Ägypten vom 21. November 1924.

Das Ergebnis der ersten, am 12. Januar 1924 abgehaltenen Parlamentswahl war eine erdrückende Mehrheit der Zaghlulschen Partei des Wafd; sie betrug von den insgesamt zweihundertfünfzehn Mandaten nicht weniger als einhundertachtundachtzig. Die Folge dieses Wahlsieges war, daß Zaghlul bereits am 28. Januar vom König zur Regierungsbildung aufgefordert wurde und dieser Einladung auch unmittelbar entsprach, jedoch unter der Bedingung, daß seine Annahme unter keinen Umständen so gedeutet werden dürfe, als enthalte sie in irgendwelcher Beziehung die Anerkennung eines Rechtes oder eines Zustandes, welche von dem Wafd, dessen Führer er blieb, abgelehnt würden. Zaghlul berief sich auf das Ergebnis der Wahlen zum Beweis dafür, daß das Programm des Wafd die nahezu einmütige Unterstützung und Billigung des ägyptischen Volkes genieße. Die erste Parlamentssitzung fand am 15. März 1924 nach feierlicher Eröffnung durch den König statt (Oriente Moderno IV 1/66, 2/82, 121 ff., 4/269—70).

Mit der ministeriellen Berufung Zaghluls auf das Programm des Wafd, nach welchem die Unabhängigkeit in absoluter Vollständigkeit für Aegypten gefordert wurde, hat die offizielle ägyptische Politik einen neuen Rechtsstandpunkt im Vergleich mit dem bisherigen, durch den Ministerpräsidenten Tharvat Pascha am 27. März 1922 präzisierten bezogen. Die ägyptische Regierung beschränkte sich nun nicht mehr darauf, die bisherige Grundlage des ägyptischen Staatswesens, die englische Souveränitätserklärung vom 28. 2. 1922 als einseitig, unvollkom-

men und für sie unverbindlich zu bezeichnen, trotzdem aber sie bezw. ihren Inhalt als status quo anzunehmen, sondern sie bestritt ausdrücklich die Rechtmäßigkeit dieser Erklärung, indem sie offen die vier Vorbehalte als unberechtigt erklärte. Wenn auch diese Veränderung des Rechtsstandpunktes keine unmittelbaren praktischen Folgen zeitigte, darf sie nicht unvermerkt bleiben, da aus ihr sich erklären läßt, wie sehr sich die britische Regierung hierdurch einer neuen Situation gegenübersah und demgemäß anders handeln zu dürfen glaubte, als wenn sie mit einer Regierung zu tun hatte, die wenigstens die Erklärung des 28. Februar 1922 als Rechtsgrundlage des ägyptischen Staates anerkannte.

Auf die Einladung des damaligen englischen Premierministers Mac Donald hin fanden Ende September und Oktober 1924 in London drei Besprechungen zwischen ihm und Zaghlul Pascha über die Gestaltung der britisch-ägyptischen Beziehungen statt. Als Vorbedingung hierfür war auf Wunsch Zaghluls ausdrücklich vereinbart worden, daß nur „Unterhaltungen" nicht „Unterhandlungen" würden gepflogen werden und daß sich beide Teile auf dem Fuße vollkommener Gleichberechtigung begegnen sollten. Ueber den Verlauf und das Ergebnis dieser Besprechungen, die bereits als eine Phase der Staatsvertragsverhandlungen zu werten sind, erfolgt unter diesem Titel die Berichterstattung; hier interessiert nur, daß sie nach kürzester Dauer abgebrochen wurden und eine nicht unbeträchtliche Verstimmung in beiden Lagern hinterließen. Der einzige Vorteil lag vielleicht darin, daß sie dem englischen Kabinett Gelegenheit boten, sich von der Intransigenz der ägyptischen Regierungsforderungen zu überzeugen.

Kurz nach Zaghluls Rückkehr erfolgte am 19. November 1924 ein Attentat auf den Sirdar der ägyptischen Armee und Generalgouverneur im Sudan, Sir Lee Stack, welches am nächsten Tag dessen Tod zur Folge hatte. Noch vor Eintritt des Todes, am Nachmittag des 20. November trat das soeben neuernannte britische konservative Kabinett Baldwin-Chamberlain zu einer Beratung über diesen Fall zusammen und beschloß im Hinblick auf die mannigfachen vorausgegangenen Verbrechen und Attentate gegen britische Amtsinhaber in Aegyp-

ten und in Anbetracht der englandfeindlichen Einstellung des Kabinetts Zaghlul, welches die Verantwortung für den neuen Mord trage, mit äußerster Schärfe vorzugehen. Im Auftrag des britischen Kabinetts übergab Lord Allenby dem ägyptischen Premierminister zwei Noten, welche in ultimativer Form die Forderungen der englischen Regierung enthielten. Die Uebergabe dieser Noten erfolgte in einer für Aegypten denkbar erniedrigenden Form. Der Oberkommissar fuhr in seinem Wagen, von einem ganzen englischen Kavallerieregiment eskortiert, vor dem ägyptischen Ministerium zu Kairo vor, bei der Ankunft seines Wagens begrüßte ihn das Trompeterchor des Regiments mit dem Königssalut, er begab sich hierauf, ostensibel salopp gekleidet, gefolgt von dem britischen Justitiar im ägyptischen Ministerium, Clark Kerr, zu Zaghlul Pascha, las diesem in englischer Sprache die beiden Noten vor und verließ unmittelbar hiernach unter Hinterlassung französischer Texte zu beiden Noten das Palais. Zu allem Ueberfluß hatte das Kavallerieregiment auch noch für die Dauer des Besuches den Zugang zum Parlament besetzt und gesperrt gehalten. (The Times, 21. und 24. November 1924).

In der ersten Note fanden sich nach einer Einleitung, in welcher der ägyptischen Regierung in ungewöhnlich unhöflicher Weise Vorwürfe gemacht werden und die indirekte Verantwortung für die Mordtat aufgebürdet wird, sieben formulierte Forderungen; sie betrafen weitgehende Entschuldigung, Bestrafung der Täter, Verbot und Unterdrückung jeglicher politischer Demonstrationen, Entrichtung einer Sühne, Zurückziehung aller ägyptischen Offiziere und Einheiten aus dem Sudan, Ausdehnung der Wasserentnahme aus dem Nil im Sudan und endlich Willfährigkeit gegenüber den englischen Wünschen bezüglich des Fremdenschutzes. Die zweite Note brachte nähere Ausführungsbestimmungen zu den Forderungen der Zurückziehung der ägyptischen Truppen aus dem Sudan und des Fremdenschutzes, ferner noch eine Forderung in der Frage der Stellung der ausländischen Regierungsbeamten.

Um dem englischen Schritt noch mehr Nachdruck zu verleihen und um für alle Fälle gerüstet zu sein, wurden die Schlachtschiffe Iron Duke, Valiant und Benbow von Malta nach

Port Said beordert und zugleich einige Regimenter ebenfalls von Malta nach Kairo und Alexandria zur Verstärkung der dortigen Garnisonen verlegt.

Nach vorausgegangenen Beratungen Zaghlul's mit dem König und mit seinen Ministerkollegen unterbreitete dieser das britische Ultimatum dem Parlament in geheimer Sitzung. Dieses entschied sich für die Annahme der ersten vier Punkte der ersten Note und Ablehnung der drei letzten (The Times 24. November 1924).

Demzufolge antwortete Zaghlul in einer Note an Lord Allenby und machte Mitteilung von der Entscheidung des Parlaments. Außerdem verwahrte er sich mit aller Entschiedenheit gegen die in Absatz 2 und 3 der ersten Note der ägyptischen Regierung gemachten Vorwürfe und Unterstellungen; er bezeichnete als die einzige Pflicht seiner Regierung die Verfolgung und Bestrafung der Verbrecher, gegen welche bereits alle erforderlichen Maßregeln ergriffen seien. Die Ablehnung der drei letzten Forderungen begründete er mit ihrer Unvereinbarkeit mit den bestehenden Verträgen und Verabredungen. Bereits anderthalb Stunden nach Uebergabe der Antwort erhielt Zaghlul Pascha die Entgegnungsnote Lord Allenby's, durch welche er angewiesen wurde, die Buße von fünfhunderttausend Pfund bis zum nächsten Abend zu zahlen; die Durchführung der zwei auf den Sudan bezüglichen Forderungen sei der Regierung des Sudan unmittelbar übertragen worden; bezüglich des letzten, von der ägyptischen Regierung gleichfalls abgelehnten Forderungspunktes werde Zaghlul zu gegebener Zeit über die von der britischen Regierung angeordneten Maßnahmen unterrichtet werden. Die ägyptische Regierung leistete die Zahlung der fünfhunderttausend Pfund am nächsten Vormittag elfeinhalb Uhr. Mittags benachrichtigte Allenby Zaghlul Pascha, daß wegen Nichterfüllung der siebten englischen Forderung englischen Truppen der Befehl gegeben worden sei, die Amtslokale der Zollverwaltung in Alexandria zu besetzen. Daraufhin reichte Zaghlul dem König sein Entlassungsgesuch ein; dieses wurde augenblicklich genehmigt und der Präsident des Senats, Ahmad Ziwar Pascha mit der Neubildung eines Kabinetts beauftragt. (The Times 25. November 1924).

Noch am selben Nachmittag wurden ohne Widerstand die Zollbüros zu Alexandria besetzt. Das gesamte Parlament richtete an den Völkerbund und an alle Parlamente der Welt eine Protestnote, welche sich mit großer Schärfe gegen das englische Vorgehen wandte und es rechtswidrig und ohne Zusammenhang mit dem Tod des Sirdars bezeichnete. (The Times 27. 11. 1924). Am 25. 11. erfolgte eine Zusammenkunft Lord Allenby's mit dem neuen Premierminister, diesmal in den üblichen Formen, und diesem Besuch folgten bereits am nächsten Tag Verhandlungen über den siebten Punkt des Ultimatums mit dem Ergebnis, daß Aegypten sich verpflichtete, die noch amtierenden britischen Berater im Finanz- und Justizdepartement, ebenso wie den Generaldirektor der europäischen Abteilung des Ministeriums für öffentliche Sicherheit in ihren Rechten und Privilegien, vor allem jenem der Unabhängigkeit ihrer Aemter, anzuerkennen und ihre Ratschläge zu befolgen. Ueber diese Abmachungen wurden am 29. 11. zwischen der ägyptischen Regierung und Lord Allenby Noten gewechselt und anschließend hieran die englischen Truppen von den Zollbüros zurückgezogen. Während der Verhandlungen über die Stellung der britischen Ratgeber war von englischer Seite gefordert worden, daß die ägyptische Regierung sich verpflichte, die Ratschläge derselben sans phrase zu akzeptieren. Dagegen verwahrte sich jedoch die Regierung so energisch, daß sich schließlich Lord Allenby mit der Vereinbarung begnügte, die ägyptische Regierung werde den Ratschlägen ernste und wohlwollende Beachtung insoweit schenken, als dies mit der Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem ägyptischen Parlament sich vereinbaren lasse. Ferner wurde die Selbständigkeit der beiden Aemter des Rechts- und Finanzberaters in der Weise gesichert, daß die Mittel für sie und ihre Stäbe nicht als Posten im allgemeinen Staatsbudget vom Parlament angefordert und genehmigt wurden, sondern außerhalb des Budgetrahmens blieben und so der ministeriellen und parlamentarischen Kontrolle entzogen würden. Die Einrichtung der Ratgeber war eine alte und früher viel weiter ausgebreitete, indem noch für die verschiedenen anderen Zweige der Staatsverwaltung Ratgeber fungierten. Diese wurden bis auf die genannten in Rechts- und Finanzsachen

zurückgezogen, die beiden Letzteren aber ausdrücklich beibehalten und ihre weitere Amtsführung war nach englischer Auffassung ein wesentlicher Teil des bei der Unabhängigkeitserklärung gemachten Vorbehalts bezüglich des Fremdenschutzes. Die nun bei Gelegenheit der Ermordung des Sirdars erzwungene Neuregelung ihrer Verhältnisse hatte ihren Grund darin, daß mit der Zeit, vor allem seit dem Amtsantritt Zaghlul Paschas, die ägyptische Regierung geflissentlich die ihr unerwünschten Aufseher umgangen und ausgeschaltet hatte. Es kennzeichnet vielleicht am klarsten, wie ephemär die im Jahre 1922 eingeräumte Unabhängigkeit war, wenn die ägyptische Regierung sich mühsam bestreben mußte, diesen Kontrolleuren, die ihr auf Schritt und Tritt folgten und Vorschriften machten, zu entrinnen und der Verfassung gemäß eine Verantwortlichkeit für ihr Tun und Lassen lediglich gegenüber König und Parlament anzuerkennen. Die nun getroffene Regelung hat natürlich in weitestem Maße den englischen Wünschen zum Erfolg verholfen, wenn auch rein äußerlich es der ägyptischen Regierung gelang, eine Formulierung für die Vereinbarung zu finden, die nicht offen eine der wichtigsten Verfassungsgrundlagen sabotierte. (Times 1., 2. u. 3. Dezember 1924).

In den Forderungen 1, 2 und 4 des englischen Ultimatums wird man nichts erblicken können, was nicht von Alters her den Gepflogenheiten im Verkehr der Nationen entspräche. So merkwürdig es vielleicht auch berührt, daß der britische Staat die Zahlung einer verhältnismäßig so geringfügigen Summe von zehn Millionen Mark fordert, so ist doch gerade dieses Verlangen nach Geldzahlung in solchen Fällen stehende Regel und bezweckt weniger die Erlangung eines materiellen Vorteils oder gar Ersatz für einen erlittenen materiellen Nachteil, als die symbolische Anerkennung einer moralischen Schuld. Man könnte hierfür unzählige Beispiele anführen, die sich genau so auf Bußezahlung für Verbrechen gegen hervorragende Vertreter eines Volkes beziehen; wie weit aber der Gedanke Anwendung findet, durch Zahlung baren Geldes die Anerkennung einer Schuld zu fordern und darin eine Genugtuung für einen erlittenen, seinem Werte nach schwer feststellbaren oder materiell überhaupt nicht, sondern nur ideell eingetretenen Schaden zu

sehen, das hat vor kurzer Zeit eine sehr sinnfällige Illustration gefunden, als in dem Strafverfahren gegen den Fürsten Windisch-Graetz wegen der Fälschungen französischer Franken in Ungarn von dem als Privatkläger aufgetretenen französischen Staat die Entrichtung einer Geldbuße von einem französischen Franken gefordert und von dem Gerichtshof in dem Urteil dem Angeklagten auferlegt wurde.

Weit bedenklicher mit Rücksicht auf die Integrität der ägyptischen Staatshoheit war das britische Verlangen Nr. 4, nach welchem in Zukunft sämtliche politische Versammlungen verboten werden sollten. Es wäre sehr wohl verständlich gewesen, wenn die britische Regierung alle englandfeindlichen Demonstrationen inhibiert wissen wollte, da aus ihnen ja unmittelbare Gefahr für die englischen Untertanen und Interessen entsprang; die britische Regierung scheint jedoch der Ueberzeugung gewesen zu sein, daß das gesamte politische Leben in Aegypten zur damaligen Zeit so ausschließlich von dem Verhältnis zu England erfüllt sei, daß überhaupt keine politische Regung zu denken wäre, die nicht zugleich einen englandfeindlichen Charakter in sich trüge. Das Verlangen des Verbotes jeglicher politischer Versammlungen in Aegypten erscheint als direkter Eingriff in die Polizeigewalt und damit in die Staatshoheit Aegyptens.

Die beiden Punkte des englischen Ultimatums, über welche weder mit der alten noch mit der neuen ägyptischen Regierung eine Einigung erzielt wurde, sind die Forderungen fünf und sechs, welche auf den Sudan Bezug haben. Und zwar ist die Forderung fünf ein rein politisches, die Forderung sechs ein wirtschaftliches Verlangen. Bekanntlich war in der britischen Unabhängigkeitserklärung von 1922 ausdrücklich unter Anderem auch der status quo bezüglich des Sudan vorbehalten worden. bis auch hierüber eine endgültige Regelung in dem abzuschließenden britisch-ägyptischen Staatsvertrag zustandegekommen sein würde. Es hatte also bis auf Weiteres das britisch-ägyptische Sudanabkommen vom 19. Januar 1899 als Grundlage der Existenz des Sudan zu gelten. Nach diesem teilten sich Großbritannien und Aegypten, als gemeinsame Eroberer des Landes sowohl in seinen Besitz wie in seine Ver-

waltung. Zwar war schon von allem Anfang an der Anteil Englands an der Verwaltung der entschieden größere, ja der alleinig maßgebende, stand doch an der Spitze der Sudanverwaltung und zwar sowohl der Militär- wie der Zivilverwaltung ein einziger Offizier, der Generalgouverneur, dessen Ernennung und Abberufung durch den König bezw. Sultan nicht nur auf den Vorschlag der britischen Regierung zu erfolgen hatte, sondern mit dessen Amt auch noch jenes des Oberstkommandierenden der ägyptischen Armee verbunden wurde; doch war der Beitrag Aegyptens an beiden Zweigen der Verwaltung trotzdem kein geringer und es befanden sich nicht nur zahlreiche ägyptische Offiziere in den eigentlichen Sudantruppenteilen, sondern zu der sudanesischen Armee zählten auch rein ägyptische Formationen. Aehnlich waren die Verhältnisse der Zivilverwaltung, wo unter den meist englischen Amtsvorständen zahlreiche Aegypter tätig waren. So sehr man nach der vorstehenden Darstellung der Verwaltungsverhältnisse geneigt sein möchte, in Anbetracht der Verteilung der maßgebenden Aemter an Engländer und der inferioren Dienststellen an Aegypter die ausschlaggebende Rolle Englands im Sudan für den Streitgegenstand zwischen England und Aegypten im Sudan zu betrachten, so sehr würde man irren; denn nicht darum ist es Aegypten zu tun gewesen, aus dem Sudanübereinkommen von 1899 das Mögliche an Einfluß und Vorteil für sich herauszuholen, Aegypten hat vielmehr nie und heute weniger denn je das Sudanabkommen als verbindliche Rechtsgrundlage anerkannt oder gar es für einen freiwillig geschlossenen Vertrag gehalten. Aegypten hat nie aufgehört, den Sudan als sein alleiniges Eigentum, als integrierenden Bestandteil des ägyptischen Staates zu reklamieren und hat sich nur gezwungenermaßen in das Abkommen von 1899 gefügt und bei jeder möglichen Gelegenheit, vor allem in der Thronrede gelegentlich der Eröffnung des ersten ägyptischen Parlaments seinen Ansprüchen unzweideutigen Ausdruck verliehen. Es ist danach sehr einleuchtend, daß die Interessen Aegyptens in Bezug auf die Verwaltung des Sudan ganz andere waren, als die Großbritanniens; während England mit der Oberleitung des Landes das ganze Land de facto zu besitzen wünschte, konnte Aegypten wohl damit einverstanden

sein, daß britische jahrhundertealte und tausendfach erprobte Erfahrung in Kolonialverwaltung dem zerrütteten Lande den Wiederaufstieg zu Blühen und Gedeihen sicherte, wenn es nur mittels der weitverzweigten unteren Verwaltungsorgane und Heereseinrichtungen den eigentlichen Zusammenhang, ja in gewissem Sinne auch die Beherrschung des Landes und Volkes sich erhielt, um eines Tages ohne Schwierigkeiten die alleinige Verwaltung des Landes antreten zu können, indem lediglich die englische Verwaltungsoberleitung einer national-ägyptischen zu weichen hätte. Daß die ägyptischen Teile der Sudanverwaltung von ägyptisch-nationalistischem Geiste erfüllt waren und sich offenbar ganz in den Dienst dieser ägyptischen Bestrebungen stellten, hatte sich bei zahlreichen Vorfällen herausgestellt. Durch die unter Nr. 5 in dem Ultimatum vom 22. 11. 1924 gestellte Forderung versuchte die britische Regierung diese engen Bande zwischen Aegypten und Sudan, die mit so besonderer Hingabe von der ägyptischen Regierung geknüpft waren, zu durchschneiden und außer der lokalen Trennung durch Entfernung der ägyptischen Offiziere und Truppen aus dem Sudan und umgekehrt der sudanesischen Truppen aus Aegypten auch eine rechtliche Trennung durch die direkte Unterstellung der sudanesischen Heeresmacht lediglich unter die sudanesische, i. e. britische, Sudanregierung und den Oberbefehl des Generalgouverneurs, statt wie bisher nominell unter den König von Aegypten, durchzuführen. Da Aegypten die Annahme dieser Zumutung ablehnte, geschah die Durchführung durch den interimistischen Sirdar innerhalb zehn Tagen, wobei einzelne Truppenteile sich zur Wehr setzten und mit Gewalt und Blutvergießen bezwungen werden mußten. Um die erfolgte Trennung zwischen Sudan und Aegypten gewissermaßen zu vervollkommnen, teilte der britische Oberkommissar in einem Schreiben am 26. Januar 1925 dem ägyptischen Premierminister mit, die Kosten der Unterhaltung des Sudanheeres würden von der Sudan-Regierung getragen, worauf Ziwar Pascha sich beeilte, dem Oberkommissar schriftlich mitzuteilen, Aegypten erkenne die erfolgten Maßnahmen nach wie vor nicht an, behalte sich vielmehr seine Rechte vor und sei einem Ministerratsbeschluß entsprechend erbötig, den Restbetrag der im Budget pro 1925/26

für Heeresunkosten vorgesehenen Summe nach Bestreitung der Kosten der ägyptischen Armee zur Unterhaltung der sudanesischen Armee beizusteuern, gerade um zu dokumentieren, welches Interesse seine Regierung der Verteidigung des Sudan entgegenbringe. Demgegenüber hatte der britische Außensekretär Sir Austin Chamberlain den englischen Standpunkt in der Sitzung des Unterhauses vom 15. Dezember 1924 wie folgt präzisiert: „H. M. Government have direct responsibility to the people of the Sudan. We are there as trusties. It was owing to our action that that country was reconquered after it had been lost to Egypt by the Mahdist revolt, following on fifty years of egyptian misrule and oppression, and when we by agreement admitted Egypt to condominium, we at the same time told the Sudan that never again would they go back to the domination of Egypt. We are there as trusties, and we insist that we shall have there for the future whatever authority is necessary in order to discharge our duty and our responsibilities to the people whom we govern. We have no desire to terminate the condominium. If, as I hope and believe, the new and friendly (egyptian) Government will work with us, the condominium will exist we must after our past experience, take the powers which are neccessary and without which we cannot discharge the duties for which we are liable" (Survey of int. Affairs 1925 1/252, Times 5. 12. 1924). Er lehnte es bei dieser Gelegenheit ferner ab, durch den Vökerbund Großbritannien ein Mandat für die Verwaltung des Sudan erteilen zu lassen: „The moment we seek a mandate for the Sudan there is an end to the condominium. The policy of H. M. Government is to preserve the condominium, to let it continue in the interest of this country and of Egypt, and we ask Egypt itself to accept, as the Government of Zaghlul Pascha would not accept, and which was the suggestion of my predecessor, the necessary conditions of a joint administration and a joint rule" (ibidem). Der Standpunkt der aufeinanderfolgenden britischen Kabinette war gleichbleibend der, daß in den Verhältnissen des Sudan ein de facto-Nachteil für Aegypten durch seine eigene Schuld eingetreten sei, ohne daß hierdurch die Rechtsgrundlage eine Einbuße erlitten habe, und daß es von dem Verhalten Aegyptens abhängig ge-

macht werden müsse, wie bald man die tatsächlichen Verhältnisse den rechtlichen wieder angleichen könne.

Die sechste Forderung Großbritanniens in dem Ultimatum vom 25. 11. betraf eine wirtschaftliche Maßnahme zum Schaden von Aegypten und zwar die unbegrenzte Vergrößerung und Erweiterung der Nilüberschwemmungsgebiete im Sudan, sozwar, daß dadurch die Berieselung der am unteren Nil gelegenen Anbaugebiete in Frage gestellt wurde. Bekanntlich lehnte auch diesen Punkt des Ultimatums Aegypten glatt ab und erfolgten daraufhin die notwendigen Maßnahmen durch direkte Anweisung der sudanesischen Regierung von Seiten des britischen Kabinetts. Nachdem sich jedoch gegen dieses Vorgehen sogar in England selbst gewichtige Stimmen erhoben hatten und die Durchführung dieser Maßregel offenbar auch dem Kabinett etwas unheimlich erschien, goß es kräftig Wasser in seinen Wein und ließ durch Chamberlain ebenfalls am 15. 12. 1924 im Unterhause erklären, weder dem Oberkommissar Lord Allenby, noch einem der Minister sei es jemals in den Sinn gekommen, Aegypten durch Abschneiden der Wasserzufuhr aushungern zu wollen. Die Phrase in dem Ultimatum von der Unbegrenztheit der neu zu berieselnden Gebiete sei nur eine Folge der großen Eile bei Abfassung des Ultimatums gewesen. Im übrigen bemerkte Chamberlain zum Schlusse seiner hierauf bezüglichen Ausführungen: „If we have a friendly Egyptian Government to deal with, who, on their side, are loyal to the conditions on which our cooperation is based, we shall invite them to join us in inquiry as to what water is available for the Sudan after making full allowance for Egypt and we shall propose to them that the chairman of that commission in which Egypt and the Sudan are respectively represented shall be drawn from an entirely neutral source". Dieser Anregung folgte ein bestätigender Briefwechsel zwischen Lord Allenby und Ziwar Pascha am 26. Januar 1925, in welchem Ziwar Pascha an Allenby die Bitte richtete, die Frage der Berieselung zu behandeln und die der sudanesischen Regierung gegebenen Instruktionen zurückzuziehen. Lord Allenby antwortete in bejahendem Sinne und kurz darauf kam es zur Bildung der von Chamberlain in Aussicht genommenen Untersuchung der Was-

serverteilungsverhältnisse durch eine gemischte Kommission. Diese beendete ihre Aufgabe mit einem Bericht bis 22. März 1926 und auf dieser Grundlage wurde in diesem Punkte ein Einverständnis zwischen beiden Seiten erzielt (Manchester Guardian 27. 1. 1925).

Somit war zwischen England und Aegypten von den sieben Forderungen nur eine strittig geblieben, die anderen sämtlich in mehr oder minder gütlicher Form beigelegt worden. Diese eine offen gebliebene bezog sich im Gegensatz zu allen übrigen nicht auf Aegypten, sei es auf dessen Staatshoheits-, sei es dessen Wirtschaftsinteressen selbst, sondern merkwürdigerweise auf einen Rechtsanspruch, welchen Aegypten außerhalb der engeren Landesgrenzen zu besitzen behauptete und zu verteidigen noch niemals müde geworden ist — auf den Sudan. Wie sehr oder wie wenig es zutreffen mag, daß die an der Verwaltung des Sudan beteiligten Militär- und Zivilkräfte Aegyptens nationalägyptische Propaganda trieben und damit gegen das Abkommen von 1899 handelten, kann dahingestellt bleiben; merkwürdig und von Interesse für die rechtliche Beurteilung ist hier nur, daß Großbritannien die Ermordung des Sirdars als geeignete Gelegenheit benutzte, um seine, durch nichts als gerechtfertigt bewiesenen Forderungen auf einem so völlig anderen, fernliegenden Gebiet mit Gewalt zu erzwingen. Eine Verletzung des Abkommens von 1899 über den Sudan seitens Großbritanniens durch sein Vorgehen gegen die ägyptische Beteiligung an der Verwaltung des Sudan ist nicht zu bestreiten und es ist deshalb nur selbstverständlich, daß Aegypten sich weigerte, die Berechtigung zu solchem Verfahren, sei es auch auf Grund der Ermordung des Sirdars, anzuerkennen. Eine eigentliche Verletzung der Souveränität des ägyptischen Staates vermag aber hierin nicht erblickt zu werden, da ja nach der englischen Theorie von der Nichtzugehörigkeit des Sudan zum ägyptischen Staat auf Seiten Großbritanniens der Wille hierzu fehlte.

Wesentlich anders charakterisiert sich dagegen das Verfahren Großbritanniens in den sechs übrigen Forderungen seiner Note vom 22. November 1924. Hatte die englische Regierung seit der Erklärung von 1922 sich damit begnügt, darüber zu wachen, daß das ägyptische Staatsschiff die Linien auf seiner

Fahrt nicht überschreite, welche durch die Erklärung von 1922 seiner Bewegungsfreiheit gezogen waren, und sich geschmeichelt, es werde ihr gelingen ihm durch einen vielfach erprobten Apparat der Beeinflußung unmerklich die gewünschte Richtung zu geben, so sah sie sich in dieser Hoffnung insbesondere durch das eigenwillige Vorgehen Zaghlul Paschas und seiner Partei enttäuscht und benutzte den willkommenen Anlaß des Anschlages gegen Sir Lee Stack, das Ruder des Schiffes wieder in die eigene Faust zu nehmen, um sich eine feste Garantie für den Kurs des Fahrzeuges zu verschaffen. Nichts anderes bedeuteten die Forderungen Englands unter den Nrn. 3 und 7 über das Verbot jeglicher politischer Demonstrationen und über die Wiederherstellung der Zuständigkeiten der britischen Ratgeber in den ägyptischen Ministerien.

Zu alledem kommt noch die äußere Form, in welcher Großbritannien nach der Ermordung des Sirdars verfuhr. Allein das Erscheinen Lord Allenby's bei dem ägyptischen Premier ähnelte eher der Courtoisie eines Eroberers gegen einen unterworfenen Indianerhäuptling, als der eines diplomatischen Vertreters gegen den Regierungschef eines befreundeten souveränen Staates. Zieht man schließlich die gewissermaßen symbolische Blockierung des ägyptischen Parlaments durch militärische Besetzung in Betracht, so ist wohl zur Evidenz erwiesen, daß Großbritannien auch nur den kleinsten Bruchteil wirklicher Freiheit und Selbständigkeit Aegyptens anzuerkennen im Ernstfall nicht geneigt war.

5. Hauptteil.

Die Verhandlungen und Entwürfe zum Abschluß eines Staatsvertrages zwischen Großbritannien und Ägypten.

Die in der Zeit zwischen der Unabhängigkeitserklärung Aegyptens im Februar 1922 und heute, dem Sommer 1930, erfolgten Ansätze zum Abschluß eines Staatsvertrages zwischen Großbritannien und Aegypten lassen sich im Großen und Ganzen in drei einzelne, zeitlich und sachlich durchaus getrennte Aktionen gliedern. Es ist richtig, daß auch während der beiden Pausen zwischen den einzelnen Unterhandlungsphasen die Fäden zwischen beiden Teilen nie ganz abrissen, sondern von verständigungswilligen Elementen beiderseits, auch während der ernstesten Spannungen zwischen London und Kairo, im Stillen fortgesponnen wurden. Allein, greifbare Formen nahmen nur dreimal offizielle Verhandlungen zwischen den beiderseitigen Kabinetten in den Jahren 1924, 1927 und 1929/30 an. Es überrascht auf den ersten Blick, daß es mehr als zwei Jahre gedauert hat, bis auf die britische Erklärung von 1922, welche den Abschluß eines Staatsvertrages schon vorsah und gewissermaßen den Auftakt dazu bildete, die ersten Verhandlungen zwischen den beiden Regierungen folgten. Diese Tatsache erscheint aber durchaus begründet, wenn man bedenkt, welche Schwierigkeiten innerstaatlicher Art Aegypten nach dieser Veränderung seines staatsrechtlichen Status zu überwinden hatte, bevor es sich außenpolitischen Problemen zuwenden konnte. Zu diesen innerstaatlichen Schwierigkeiten zählen keineswegs nur die staatsrechtlichen Fragen der eigentlichen Staatserrichtung und -einrichtung auf dem neugewonnenen Fundament, sondern min-

destens ebensosehr die Kinderkrankheiten der neugeborenen Parlamentspolitik, die erst überwunden werden mußten, bevor man sich einige Schlagfertigkeit nach außen zutrauen konnte. Es war bereits davon die Rede, wie weitgehend, ja unbegrenzt, die Forderungen des ägyptischen Nationalismus seit dem Kriegsende geworden waren und welch einstimmiges Echo diese Forderungen bei der ersten Parlamentswahl im gesamten ägyptischen Volke gefunden hatten. Wenn nun auf Grund dieser ersten Wahlen der bisherige Exponent der nationalistischen Bewegung und Führer der Partei des Wafd zur Regierung berufen wurde, so konnte er nicht anders, als entweder auf jegliches gütliche Verhandeln mit dem „Feind' verzichten und dessen Gewaltherrschaft bis auf weiteres erdulden oder bei ernsthaftem Willen zum Vertragsabschluß seine Pflöcke kräftig zurückstecken. Inwiefern Zaghlul Pascha zu dem einen zwar geneigt war, zu dem anderen sich aber trotzdem nicht entschließen konnte, zeigt der Verlauf seines ersten amtlichen Zusammentreffens mit dem englischen Premierminister in London.

A. Die Londoner Gespräche vom September 1924.

Die Anregung zu dem Besuch Zaghluls in London ging von dem englischen Kabinett Mac Donald aus, welches ungefähr zur gleichen Zeit wie Zaghlul zur Regierung berufen worden war. Diese, im Laufe des Monats April 1924 ergangene Einladung hatte eine sehr melodienreiche Begleitmusik in beiden Parlamenten.

Zaghlul hatte in einer Rede unmittelbar vor seinem Amtsantritt erklärt: „We, at any rate are ready to negotiate, in a spirit of equity with a view to arriving at an agreement which will guarantee the independence that we demand, while respecting such british interests as are reasonable and acceptable" (Oriente Moderno IV/2, 124). Diese Erklärung wurde unter besonderer Betonung der Forderung nach völlig freien und zwanglosen Verhandlungen und Einbeziehung der Sudanfrage in der Thronrede des Königs Fuad bei Eröffnung des ägyptischen Parlaments am 15. März 1924 wiederholt (Oriente Moderno IV/4, 269). Daraufhin erfolgte im April Mac Donalds

Aufforderung zum Besuch Londons und zum Eintritt in Verhandlungen im Laufe des Monats Juni (Times 24. 4. 1924). Als hiermit die Aussicht greifbare Form annahm, es könnte zu einer Verständigung mit möglicher Preisgabe irgendwelcher Forderungen kommen, griff allgemeine Nervosität in Aegypten Platz und Zaghlul sah sich zu einer beruhigenden Erklärung genötigt. Er sagte am 10. Mai in der Kammer der Abgeordneten, worauf bereits früher verwiesen wurde, er lehne die britische Erklärung vom 28. Februar 1922 nicht nur ab als Führer des Wafd, sondern als Chef der ägyptischen Regierung; die Einladung Mac Donalds sei absolut bedingungslos und sein Ziel sei einzig die Unabhängigkeit Aegyptens und des Sudan; sehe er keine Möglichkeit dieses Ziel zu erreichen, so werde er weder in Verhandlungen eintreten, noch im Amte bleiben. (Times 12. 5. 1924). Diese Erklärung wurde ihm von der Kammer mit einem einstimmigen Vertrauensvotum quittiert.

Nach einer Rede Lord Parmoors über Aegypten im englischen Oberhaus am 25. Juni, welche sich im imperialistischen Sinne mit dem ägyptischen Problem befaßt hatte, wiederholte Zaghlul am 28. Juni in der Kammer zu Kairo seine Erklärung vom 10. Mai und, nicht genug damit, erbat zugleich vom König seine Entlassung. Diese wurde, wie vorausgesehen, vom König abgelehnt und so trat Zaghlul zwei Tage später vor die Kammer mit nicht unbeträchtlich gesteigertem Ansehen (Times 30. 6. und 1. 7. 1924 und Manchester Guardian 30. 6. 1924). Kurz vorher war er gelegentlich eines auf ihn verübten Attentates eines ultra-nationalistischen Studenten, das ihm eine leichte Verwundung eingebracht hatte, Gegenstand lebhaftester Ovationen seitens des ganzen Volkes geworden und es ließ sich kaum ein Staatsmann in Aegypten denken, dem für seine Aufgabe in London ein höheres Maß an Vertrauen und persönlichem Prestige gefolgt wäre.

Zaghlul kam Ende September nach London und begann die „Unterredungen" über die Möglichkeit, zu Verhandlungen zu gelangen. Diese pointierte Unterscheidung wurde von Zaghlul offenbar gewählt, um sich vor Vorwürfen in Kairo zu sichern. Tatsächlich bedeuten aber seine Gespräche mit Mac Donald nichts anderes, als regelrechte Verhandlungen zwischen zwei

Ministern, die eben entweder zu einem Erfolg, d. i. zum Abschluß des in Aussicht genommenen Vertrages, führen oder ergebnislos abgebrochen werden konnten.

Die Grundlage der Diskussionen bildete ein von Zaghlul aufgestelltes Programm, in welchem Aegyptens Forderungen auf Aenderung des existierenden, aber von Aegypten nicht anerkannten status quo zusammengefaßt waren. Nach einem Erlaß Mac Donalds über seine Unterhaltungen mit Zaghlul an den britischen Oberkommissar in Kairo waren die Forderungen folgende:

a) die Zurückziehung aller britischen Streitkräfte von ägyptischem Grund und Boden.
b) die Zurückziehung der Berater in Finanz- und Justizangelegenheiten.
c) das Verschwinden jeglicher britischer Kontrolle über die ägyptische Regierung, insbesondere hinsichtlich der auswärtigen Beziehungen.
d) die Preisgabe des Anspruchs auf Schutz der Ausländer und Minoritäteninteressen durch die britische Regierung.

(British White Paper, Cmd. 2269/1924).

Die Richtigkeit der in der obigen Weise von Mac Donald zusammengestellten Forderungen Zaghluls ist von diesem nachträglich bestätigt worden mit der einen Ausnahme, daß Mac Donald die weitere Forderung Zaghluls, dem britischen Repräsentanten in Aegypten in jeder Beziehung die gleiche Stellung wie den übrigen diplomatischen Vertretern zu geben, weggelassen habe (Times 21. 10. 1924). In seinem Erlaß an den Oberkommissar kommt Mac Donald nach dieser punktweisen Aufzählung der ägyptischen Forderungen auch noch auf die Frage des Sudan und auf die englische Armeeführung zu sprechen und teilt mit, daß er selbst den ägyptischen Ministerpräsidenten wegen seiner Auslassungen in dieser Frage vor dem Parlament zu Kairo koramiert habe. Daraufhin habe Zaghlul geantwortet, er sei nicht nur der Sprecher des ägyptischen Parlaments gewesen, sondern der gesamten Nation, wenn er die Tatsache, daß ein Engländer Oberstkommandierender der ägyptischen Armee sei und daß nach wie vor englische Offiziere sich in der ägyptischen Armee befänden, als unvereinbar mit

der Würde Aegyptens als unabhängigen Staates bezeichnet habe. Desgleichen sei der Anspruch auf den Sudan mit sämtlichen Rechten des Besitzes und Eigentums Gemeingut der Nation.

Um sich den ganzen Umfang der Zaghlul'schen Forderungen klarzumachen, ist zunächst notwendig zu bemerken, daß die Forderung bezüglich des Sudan ganz zu Unrecht als letzte erwähnt ist, vielmehr an die Spitze des ägyptischen Wunschzettels hätte gerückt werden müssen, da nach uneingeschränktem Uebergang des Sudan in den ägyptischen Staatsverband selbstverständlich alle übrigen Programmpunkte sich auch auf den Sudan zu beziehen bestimmt waren.

Bei weiterer Betrachtung zeigt sich, daß Zaghlul, ohne es ausdrücklich zu sagen, dem englischen Premierminister als Verhandlungsbasis das Maximalprogramm des Wafd vorgeschlagen hat; denn auch bei angestrengtestem Suchen findet man nicht ein Bruchteil des nationalistischen Programms, welches in Zaghluls Vorschlägen nicht enthalten gewesen wäre. Daß einzelne Punkte, wie etwa das Verlangen nach Aufhebung der fremden Konsulargerichtsbarkeit anscheinend nicht ausdrücklich genannt wurden, ändert an der vorstehenden Feststellung nicht das Mindeste; Aegypten würde als wirklich und völlig unabhängiger Staat es ohne weiteres in der Hand gehabt haben, seine diesbezüglichen Wünsche den berechtigten Mächten gegenüber durchzusetzen.

Die Akzeptierung der Zaghlul'schen Vertragsforderungen würde dem Lande Aegypten die letzte Fessel britischer oder internationaler Einschränkung seiner völkerrechtlichen Selbstständigkeit abgestreift, sie würde Aegypten im vollsten Maße zum souveränen Staat nicht nur formell-rechtlich, sondern praktisch gemacht haben. Darüber hinaus war das Programm Zaghluls geeignet, auch jeden Rest britischen Anteils an der Verwaltung des Landes und der Armee zu eliminieren, der ja allein noch keineswegs eine Einschränkung der Staatshoheit zu bedeuten brauchte. Nach solcher Einräumung unbegrenzter Unabhängigkeit hätte natürlich auch der Abschluß eines Staatsvertrages zur Begründung und Erhaltung ewiger Freundschaft zwischen den Vertragspartnern keine andere Wirkung gehabt,

als solche Freundschafts- oder Bündnisverträge nach völkerrechtlichen Begriffen gemeinhin zu besitzen pflegen, am allerwenigsten hätte er eine solche Bindung Aegyptens an Großbritannien gebracht, welche einer staatsrechtlichen Angliederung des Nilreiches an das britische Imperium, geschweigedenn seiner Eingliederung in dasselbe gleichgekommen wäre. Niemals hätte die mit der Verteidigung des britischen Weltreiches befaßte Stelle beispielsweise Aegypten eo ipso als eigenes militärisches Kraftfeld in Rechnung setzen dürfen, sondern von Fall zu Fall auf Grund politischer Erwägungen die Diagnose über die Passivität oder das Auftreten der ägyptischen Militärmacht auf dieser oder jener Seite und ihren Kampfwert in dem einen oder anderen Fall ebenso wie ihren Kampfwillen stellen müssen. Es wäre mit einem Wort von einer staatsrechtlichen Bindung keine Rede mehr gewesen, die Beziehungen Aegyptens zu Großbritannien, wie auch zur übrigen Welt, wären rein völkerrechtlicher Natur geworden. Sehr wesentlich hätte eine solche Aenderung vor allem eingewirkt auf die Frage der Teilnahme Aegyptens an den internationalen Einrichtungen der Völker, welche ihrem Verkehr auf allen Gebieten untereinander dienen, und an welchen Aegypten bis dato bestenfalls durch die Vermittlung Großbritanniens teilnahm, soweit Großbritannien es für gut fand, sich selbst zu beteiligen, und nicht teilnahm, soweit letzterem die Teilnahme nicht gefiel.

Schließlich hätte die Annahme des Zaghlul'schen Programms für England noch eine Konsequenz von unabsehbarer Tragweite gehabt. Die Annahme des Zaghlul'schen Programms hätte nicht nur den Suezkanal den Händen der britischen Reichsverteidigung entrissen und entinternationalisiert, sondern noch weit ärger als das, er wäre als intern ägyptische Angelegenheit ein Wertobjekt auf dem politischen Preziosenmarkt geworden, um welches sich jede Macht bewerben konnte, indem sie sich um Aegypten bewarb, und das dabei jedem Konkurrenten die gleichen Gewinnchancen bot. Damit allein verbot sich für eine englische Regierung jede weitere Diskussion der Zaghlul'schen Vorschläge, auch für ein Arbeiterparteikabinett, das nach seinem politischen Programm zu ungleich größeren Zugeständnissen an den ägyptischen Nationalwillen bereit sein

mußte. Es war infolgedessen ganz selbstverständlich, daß Zaghlul von dem Londoner Kabinett unverrichteter Dinge schied und sich eine gegenseitige Gereiztheit in den Beziehungen einstellte, zu deren Milderung das unmittelbar nach Mac Donalds Gesprächen mit Zaghlul auf die abtretende Labourregierung folgende konservative Kabinett Baldwin mit Austin Chamberlain als Außensekretär sich nicht eben geneigt zeigte.

Nach dem ganzen Auftreten Zaghluls in London fragt es sich, ob überhaupt Zaghlul an einem „Friedens"schluß mit England gelegen war, selbst wenn er ein nach vernünftigem Urteil weitestgehendes Entgegenkommen bei Mac Donald gefunden hätte. Die Frage schließt bereits ihre Verneinung in sich; denn niemand mehr als der auf der Höhe der Situation befindliche Staatsmann Zaghlul Pascha war in der Lage, die Zusammenhänge und Existenzbedingungen des britischen Weltreiches zu beurteilen und somit auch zu erkennen, daß die britische Position in Aegypten und noch viel mehr am Suezkanal nahezu die conditio sine qua non für den Zusammenhang des britischen Weltreiches war. Wenn er dennoch sich entschloß, in diesem Ausmaße die Forderungen seiner Partei zu seinen eigenen als Regierungschef zu machen, so ist damit sein, wenn ich das unter ausdrücklichem Ausschluß jeden Werturteils so nennen darf, „dolus" in Bezug auf das Nichtgelingen einer Verständigung einwandfrei erwiesen. Wenn man andererseits diesem wahrhaften Nationalheros unbedenklich einräumen darf, daß es ihm zustand, die Gründe für und wider das Gelingen einer Verständigung zu erwägen, so ist doch für den späteren Kritiker schwer einzusehen, welchen britischen Interessen er eigentlich noch „Vernunft und Berechtigung" zuerkennen und gebührende Berücksichtigung zuteil werden lassen wollte; denn im Fall der Durchführung seines in London vorgelegten Programms könnte man vielleicht höchstens zu dem Ergebnis kommen, daß die Berücksichtigung der als gerechtfertigt zu erachtenden britischen Interessen nunmehr deshalb debattelos erfolgen könne, weil solche in diesem Falle überhaupt nicht mehr vorhanden wären.

Mac Donald faßte sich denn auch in seiner Instruktion an Lord Allenby in durchaus resignierter Weise, wie folgt: „Though I have by no means abandoned hope that on further

consideration, the basis of an agreement acceptable to both countries can be found, the attitude adopted by Zaghlul Pasha has rendered such agreement impossible for the present".

B. Die Vertragsverhandlungen Chamberlain-Sarvat Pascha 1927.

Im Juli 1927 erfolgte der erste Staatsbesuch des ägyptischen Königs bei dem König von England. König Fuad war begleitet von dem Ministerpräsidenten Sarvat Pascha, der in London die Gelegenheit seines Zusammentreffens mit dem britischen Aussensekretär Austin Chamberlain benutzte, um mit diesem die Frage des Vertragsabschlusses zwischen England und Aegypten erneut zu prüfen.

Sarvat Pascha war Repräsentant der gemäßigten Nationalistenpartei, welche zwar keineswegs über eine Parlamentsmehrheit verfügte, sich aber der Duldung des Wafd erfreute, der selbst sich zu einer Erfrischungspause von den Regierungsgeschäften zurückgezogen hatte. Die Stimmung in Aegypten war an sich eine ziemlich beruhigte und durch keine Reibereien zwischen den Parteien gestört. Es schien alles geeignet zum neuerlichen Versuch eines Vertragsabschlusses. Dazu kam, daß sowohl England dem König von Aegypten einen sehr ehrenvollen Empfang bereitete, was in Aegypten mit Genugtuung vermerkt wurde, als auch, daß König Fuad es verstand, durch sein Auftreten Sympathien für sein Land und Vertrauen in seine Person zu erwecken.

Die erste auf den Vertrag bezügliche Unterredung zwischen Chamberlain und Sarvat fand am 12. Juli in Downingstreet in London statt und brachte als Anhieb des Vertragsthemas eine regelrechte Moralpredigt Chamberlains an Sarvat, in deren Verlauf Chamberlain nach seiner eigenen Niederschrift unter Anderem folgendes Argument für den englischen Standpunkt vorbrachte, welches für deutsche Begriffe so unverfälscht englisch ist und so kennzeichnend für britische Völkerrechtsauffassungen, daß es hier nicht übergangen werden soll: „We could not change our Policy if we would; the conditions

were such that, whatever difficulties we met, we must insist upon those things which I had defined as essential. Would the Egyptian people recognise the conditions which providence had imposed upon us, as upon them, and cooperate for the defence of our common interests and the prosperity of our peoples or were our relations to be left at the mercy of every passing incident, developing perhaps into crisis and calling, it might be, for the exercise of force in its solution?" (British White Paper Cmd 3050 1928 p. 4). Diese Worte aus dem Munde des amtierenden britischen Außensekretärs sind wirklich aus dem Urquell englischer Regierungsweisheit und -moral geschöpft und charakterisieren besser, als hundert Bücher des englischen Staatsrechts es könnten, die Mentalität dieses Volkes, dem tatsächlich alles Mittel zur Politik ist und dem die Lust und Begabung zur Politik in die Wiege gelegt zu sein scheint. Der deutsche Jurist wird kaum anders als still bewundernd vor solcher Größe stillhalten können. Wie viel näher liegt da doch dem Deutschen die Gründung einer Liga für Menschenrechte!

Die praktische Folge dieser Unterredung war die Ausarbeitung eines Vertragsentwurfes durch Sarvat Pascha und seine Uebergabe an das britische Außenamt wenige Tage später. Derselbe trägt alle Merkmale des in der Eile gefertigten Versuches, eine so schwierige Materie in wenige Artikel zu fassen, gibt aber doch zu erkennen, daß Sarvats Ausgangspunkt ein wesentlich anderer war, als der Zaghluls drei Jahre früher. Hier kann wirklich von einer Berücksichtigung britischer Wünsche gesprochen werden. (British White Paper Cmd. 3050 1928 p. 7).

In einer Präambel sucht Sarvat in der Begründung für die Notwendigkeit der Erledigung der vier Vorbehaltspunkte aus der Deklaration vom 28. Februar 1922 festzulegen, daß jede aus diesen entspringende Einmischung Großbritanniens in die inneren Verhältnisse Aegyptens unvereinbar sei mit der bestehenden konstitutionellen Verfassung. Um diese Möglichkeit, nämlich, daß England gegen die ägyptische Verfassung verstoße, auszuschließen, sei es notwendig, daß über die Zuständigkeit in diesen Vorbehaltspunkten eine Vereinbarung getroffen

werde. Der offizielle Ausdruck für den zu schließenden Vertrag soll nach Artikel 1 nach dem Wunsche Sarvats nicht „Vereinbarung" sein, sondern „Bündnis", um ja keinen Zweifel darüber aufkommen zu lassen, daß es sich nicht um ein Vertragsverhältnis besonderer Art handle, sondern um ein ganz reguläres Bündnis zwischen ebenbürtigen Partnern.

Die Frage der gegenseitigen Unterstützung im Kriegsfalle löst Sarvats Entwurf in der Weise, daß wohl Großbritannien verpflichtet wird, Aegypten in jedem Krieg, den dieses zu führen hat, als Verbündeter zu unterstützen, daß dagegen im umgekehrten Falle Aegypten seine Unterstützung nur innerhalb des eigenen Territoriums insbesondere durch Bereitstellung aller notwendigen Verkehrsmöglichkeiten zu betätigen hat. Im übrigen verpflichtet sich Aegypten im Hinblick auf die mögliche Kooperation beider Armeen seine sämtlichen Heereseinrichtungen jenen der englischen Armee anzugleichen und im Bedarfsfalle nur englische Instruktionsoffiziere in Anspruch zu nehmen (Art. 2, 5).

Weiter zeigt sich Sarvat damit einverstanden, daß englische Streitkräfte in Aegypten bleiben, jedoch nicht als Garanten der Sicherheit der Fremdeninteressen wie bisher, sondern ausdrücklich nur noch zur Sicherung der britischen Reichswege in Aegypten. Damit sollte auch zum Ausdruck kommen, daß für Großbritannien die Verwendung seiner Truppen in der bisherigen Weise zur Erzwingung innerpolitischer Forderungen ausscheide (Art. 6).

Aegypten hatte sich in seiner, im übrigen freien außenpolitischen Betätigung jeder bündnis- und auch sonst englandfeindlichen Stellungnahme zu enthalten und durfte kein Bündnis mit einer dritten Macht eingehen, welches britische Interessen zu berühren geeignet sein konnte (Art. 7).

In den ägyptischen Ministerien der Finanzen und der Justiz sollte je ein Beamter nach Vereinbarung mit der britischen Regierung bestellt werden, dem es, im ersteren Fall unter Einräumung der Befugnisse der bisherigen Schuldenkommission, obliegen sollte, die jeweiligen Fremdeninteressen zu überwachen und zu sichern (Art. 8/4).

In der Frage der Beseitigung des Systems der Kapitulation soll Großbritannien seinen Druck auf die berechtigten Mächte ausüben, um zu erreichen, daß an Stelle dieses Systems ein Zustand geschaffen werde, welcher mehr als der bisherige dem Geist der modernen Zeit und den gegenwärtigen Verhältnissen des ägyptischen Staates entspreche. Jede nähere Definition dieser gewünschten Reform fehlt in dem Vertragsentwurf. Es findet sich dagegen der englischen Regierung das Recht zugedacht, gewissermaßen in Anknüpfung an die frühere Stellung Großbritanniens als Treuhänder der Gläubigermächte, durch ihren Botschafter gegen solche ägyptische Gesetze Einspruch zu erheben, welche eine Benachteiligung der Ausländer gegenüber Inländern in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Gefolge haben könnten oder unverträglich sein sollten mit gesetzgeberischen Prinzipien der beteiligten Mächte (Art. 3).

Die formelle Frage der Stellung des britischen Repräsentanten berührte Sarvat gleichfalls und verlangte dessen Charakterisierung als Botschafter, räumte jedoch demselben den Vorrang vor sämtlichen anderen diplomatischen Vertretern, also die Außerachtlassung der sonst entscheidenden Anciennetät des englischen Botschafters für die Feststellung seines Ranges unter den übrigen, ein (Art. 10).

Wegen des Sudans wünscht Sarvat die Wiederherstellung des status quo ante 1924, also die Wiederherstellung des vormaligen ägyptischen Anteils an Militärwesen und Zivilverwaltung, ferner schlägt er eine einstweilige Regelung der Nilwasserverteilung nach einem vom ägyptischen Minister für öffentliche Arbeiten erstellten Schlüssel vor. Auch soll der ägyptischen Regierung eine Kontrolle über die Durchführung der Wasserverteilung zugestanden werden (Art. 11).

Schließlich proponiert Sarvat noch eine Vereinbarung von größter Tragweite: Für alle aus dem Bündnisvertrag sich möglicherweise ergebenden Differenzen soll der Völkerbund als Schiedsgericht fungieren, dessen Spruch anzuerkennen beide Teile sich schon im Voraus verpflichten (Art. 12).

So sehr der Entwurf Sarvats Entgegenkommen gegen den britischen Standpunkt und Verständnis für die tatsächlichen Verhältnisse zeigt, in welchen Aegypten sich befand — zwei

Forderungen kehren auch in dem Vorschlag Sarvats wieder: die Weigerung, auf den Sudan zu verzichten und das Verlangen nach Freigabe des Weges in die politische Außenwelt.

Wenn Sarvat als Schiedsrichter über die Beziehungen zwischen England und Aegypten den Völkerbund setzen will, so ist ihm nicht in erster Linie daran gelegen, eine Garantie unparteiischer Entscheidungen in einzelnen Streitfällen zu gewinnen, sondern vor allem, die Subsumierung Aegyptens unter das britische Weltreich in völkerrechtlicher Beziehung aufzuheben. Dieser Zustand hatte bis dahin vorgewaltet.

Mit der Deklaration vom 28. 2. 1922 war zwar die Bildung des auswärtigen Dienstes Aegyptens Hand in Hand gegangen und bei allen Mächten waren eigene diplomatische und konsulare Vertretungen errichtet worden, ebenso wie umgekehrt sich sämtliche Mächte am Hof zu Kairo diplomatische Vertretungen schufen oder ihren dortigen vormaligen konsularen Niederlassungen den Rang von Gesandtschaften beilegten. Nur waren diese schönen Einrichtungen, wie dargelegt, infolge der britischen Zirkularnote vom 15. 3. 1922 zum Leerlauf verurteilt und für die eigentlichen politischen Beziehungen Aegyptens zur Außenwelt blieb das Foreign Office zu London die zuständige Stelle.

Außerdem war es Aegypten bislang noch nicht gelungen, seine Aufnahme in den Völkerbund zu erreichen, die ihm mit einem Schlag ermöglicht hätte, auch ohne Vertragsschluß mit Großbritannien und ohne dessen Einwilligung seine gesamte Lage telle quelle zur Klärung vor dieses Forum zu bringen. Ja, nicht einmal die vom Völkerbund den Nichtmitgliederstaaten eingeräumten Rechte und offengelassenen Möglichkeiten standen Aegypten zu Gebote: Die Völkerbundsversammlung zu Genf hatte am 2. Oktober 1924 beispielsweise die Schaffung eines Schiedsgerichts zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten beschlossen und den Beitritt zu der Vereinbarung hierüber ausdrücklich über die Mitglieder des Völkerbundes hinaus auch allen Nichtmitgliederstaaten freigestellt. Darauf richtete umgehend der britische Außensekretär eine Rechtsverwahrung an den Völkerbund, mit welcher er praktisch die Beteiligung Aegyptens ausschloß, wenigstens soweit sie für

dessen Verhältnis zu Großbritannien hätte von Bedeutung werden können. In dieser Note vom 19. November 1924 war zunächst auf die Reservationen der Unabhängigkeitserklärung vom 28. 2. 1922 verwiesen, sodann der einschlägige Passus aus der Zirkularnote an die Mächte vom 15. 3. 1922 angezogen und zum Schluß ausgeführt worden: „In these circumstances H. M. Government are unable to admit that the Protocol, if signed by Egypt, will enable the Egyptian Government to invoke the intervention of the League of Nations in settlement of matters absolutely reserved by that declaration to the discretion of H. M. Government" (Times 5. 12. 1924).

So erklärt es sich auch, daß der kurz darauf erfolgte Protest Aegyptens zum Völkerbund gegen das britische Vorgehen anläßlich des Sirdarmordes wirkungslos blieb und bleiben mußte.

Der Sarvat'sche Vertragsessay veranlaßte das britische Aussenamt, einen Gegenentwurf auszuarbeiten (British White Paper Cmd 3050/28 9). Nachdem derselbe die Billigung des Ministerrates erhalten hatte, wurde er Sarvat Pascha überreicht, der inzwischen London verlassen hatte, und sich in verschiedenen europäischen Hauptstädten während des Herbstes aufhielt (British White Paper Cmd 3050/28 p. 14).

Auch Chamberlain setzte seinem Entwurf eine langatmige Präambel voraus, die sich zwar im Großen und Ganzen derselben Worte bedient und die gleiche Tendenz zu besitzen scheint wie die Sarvat'sche, die jedoch in einem sehr wesentlichen Punkt von der letzteren scharf abweicht. Sarvat hatte durch seine Formulierung zum Ausdruck gebracht, es sei wünschenswert, die in der Erklärung von 1922 noch offengebliebenen und der britischen Zuständigkeit vorbehaltenen Fragen zu regeln, um dadurch zunächst die Möglichkeit englischer Eingriffe in die ägyptische Staatsverwaltung, die nach der Verfassung unzulässig seien, auszuschließen und hierdurch wiederum die Voraussetzung für die Herstellung und Erhaltung freundschaftlicher Beziehungen zu schaffen. Er brachte also die Reservatpunkte in Kausalzusammenhang mit den verfassungswidrigen Eingriffen in die ägyptische Staatshoheit und stellte sich damit in dieser Frage auf den gleichen Standpunkt wie

Zaghlul Pascha, der bekanntlich von der gegebenen Verfassung als primärer Tatsache ausgehend die britische Erklärung von 1922 als ungesetzlich und unverbindlich für Aegypten erklärt hatte. Das Bestreben Sarvats ging dahin, die britische Regierung bei Annahme seines Entwurfes ein Anerkenntnis ablegen zu lassen, daß Eingriffe, wie die bisher mehrfach vorgenommenen, ungesetzlich und somit für die Zukunft unmöglich seien. Chamberlain dagegen trennte deutlich die Reservatpunkte von der Frage der Verfassungsmäßigkeit britischer Eingriffe und bezeichnete die Lösung der Vierpunktefrage als Vorbedingung für ein Bündnis, die Verhinderung weiterer englischer Eingriffe dagegen nur als wünschenswerte, jedoch nicht zwangsläufige Begleiterscheinung. Ferner sprach er ausdrücklich nur von der Verhinderung künftiger Einmischung in die innere Verwaltung Aegyptens und außerdem nur von solcher, welche dem derzeitigen Verfassungsrecht widerstreite. Damit blieb die weitere Einmischung in die Außenpolitik Aegyptens sowie ein englisches Einschreiten in Aegyptens Innenpolitik für den Fall des Nichtkollidierens mit der derzeitigen Verfassung, falls diese dann überhaupt in Kraft wäre, vorbehalten. Grundsätzlich hätte eine Einmischung danach noch keineswegs gegen die ägyptische Verfassung oder den Bündnisvertrag verstoßen, erst bei Vorliegen der besonderen Voraussetzungen.

In Uebereinstimmung mit den Worten der Präambel wünscht Chamberlain die in Aussicht stehende allzu lebhafte Aktivität der ägyptischen Außenpolitik dadurch zu dämpfen, daß er eine intensive Zusammenarbeit der ägyptischen Diplomatie mit der englischen vorschlägt und in Sonderheit, um unerwünschter kriegerischer Inanspruchnahme Großbritanniens durch Aegypten vorzubeugen, zur Bedingung macht, daß der König von Aegypten bei Eintritt von Differenzen mit einer dritten Macht vor irgendwelchen Weiterungen sich an die britische Krone wendet, damit nach Möglichkeit durch deren Vermittlung jeglicher Streit gütlich beigelegt werden könne. Zudem wird Aegypten noch ausdrücklich verpflichtet, keine irgendwie antienglische Politik im Ausland zu treiben und kein Bündnis mit einer auswärtigen Macht zu schließen, welches den englischen Interessen zuwiderlaufen könnte.

Die Vorschläge Sarvats, soweit sie sich auf die militärischen Fragen beziehen, finden sich vollzählig auch bei Chamberlain; doch geht dieser noch einen wichtigen Schritt weiter und verlangt die Zustimmung zur Belassung unbegrenzter Truppenteile in Aegypten zur Sicherung der Verteidigung Aegyptens und macht dabei allerdings die Einschränkung, daß der Charakter dieser Garnisonen keinesfalls mehr jener einer Besetzung des Landes oder einer Beschränkung der Staatshoheit sein solle, wie es bisher unbestritten der Fall war. Offenbar schwebte Chamberlain der Begriff der „unsichtbaren Besetzung" vor, der ja dem Deutschen in Verbindung mit der Rheinlandbesetzung durch die Ententemächte sattsam bekannt geworden ist. Nach Ablauf von zehn Jahren ab Vertragsschluß räumt Chamberlain die Möglichkeit beiderseitiger Verhandlungen über die den veränderten Verhältnissen anzupassende Stationierung der Truppen ein, ohne aber ein Wort über die Möglichkeit eines wenigstens teilweisen Abzuges der Truppen aus dem Lande zu verlieren.

Aehnliche Forderungen wie auf dem militärischen Gebiet stellt der englische Entwurf auf dem der Zivilverwaltung bezüglich ausländischer Beamter. Nicht nur soll Aegypten verpflichtet sein, zur besseren Garantie der ausländischen Interessen stets ein Mindestkontingent ausländischer Beamter in seiner Verwaltung zu behalten, sondern in erster Linie haben diese Kräfte Engländer zu sein und falls die ägyptische Regierung einen Verwaltungsposten von dem Rang eines Direktors oder höher mit einem nichtenglischen Ausländer zu besetzen wünscht, so bedarf sie der vorherigen Zustimmung des englischen Kabinetts. Die künftige Stellung des britischen Repräsentanten in Kairo soll die eines Botschafters mit notwendigem Doyennat sein. Die Stellungen der bisherigen Finanz- und Justizberater bleiben die gleichen und werden ebenso weiterhin im Einvernehmen mit der britischen Regierung besetzt. Dafür wird sich England bemühen, die Kapitularmächte zu einer zeitgemäßen Reform ihrer Rechte zu bewegen; auch übernimmt England die Aufgabe, für die Aufnahme Aegyptens in den Völkerbund Sorge zu tragen.

Bezüglich des Sudan spricht sich selbstverständlich der englische Entwurf im rein englischen Sinne aus. Er sieht die

absolute Beibehaltung der derzeitigen Eigentums- und Verwaltungsverhältnisse vor, d. h. Gesamteigentum beider Länder, dagegen Verwaltung nur durch England, wenn auch unter Kostenbeitrag Aegyptens. Die Wasserverteilung wird analog dem Bericht der Nilwasserkommission vom 21. März 1926 vorgeschlagen und gleichzeitig ägyptischen Regierungsbeauftragten der Zutritt und die Wasserverteilungskontrolle genehmigt.

In dem letzten Artikel sieht auch der englische Entwurf die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten nach den Regeln der Völkerbundssatzung vor. Ein Annex zu dem Vertragsentwurf bringt noch eine Reihe von Einzelheiten zu den Vertragsartikeln, unter Anderem, daß für die zehnjährige Dauer der unbeschränkten weiteren Besetzung des Landes die ägyptische Armee, soweit sie sich unter den Fahnen befindet, die Stärke von 12250 Mann nicht übersteigen darf. Weiter soll außer den schon bestehenden Fluglinien die Ueberfliegung des Suezkanals und einer beiderseitigen Zone von je 20 km Breite jedweden Flugzeugen verboten werden. Die europäische Abteilung des Ministeriums des Innern soll beibehalten und von den in dieser Abteilung mit englischen Beamten besetzten Stellen und Funktionen keine aufgehoben werden, ohne daß ein vorheriges Einverständnis mit der englischen Regierung erfolgt wäre.

In längeren Verhandlungen suchte Sarvat Pascha von dem Entwurf der englischen Regierung wieder abzukommen und dem britischen Kabinett die Unmöglichkeit darzutun, für ein solches Vertragswerk die Zustimmung eines ägyptischen Parlaments zu gewinnen, geschweigedenn günstige Aufnahme in der öffentlichen Meinung zu finden. Seine Bemühungen waren auch nicht ohne Erfolg und unter seiner und des neuen Oberkommissars in Aegypten, Lord Lloyd, Mithilfe kam im November 1927 die Redaktion eines gemeinsamen Vertragstextes zustande, welcher sowohl Sarvats als auch Chamberlains und des gesamten britischen Kabinetts Zustimmung fand. Gleichfalls hatten nach einer Mitteilung Chamberlains an Lord Lloyd vom 24. 11. 1927 die britischen Dominien ihr Einverständnis erklärt (British White Paper Cmd 3050/28 p. 33).

Der neue gemeinsame Entwurf (Br. Wh. P. Cmd. 3050/28 p. 35) schloß sich ziemlich eng an den Chamberlain'schen Ent-

wurf an und unterschied sich von ihm nur in jenen Punkten, in denen Sarvat Pascha eine Modifikation zu Gunsten Aegyptens gelungen war. In der Präambel, die im übrigen die alte geblieben war, hatte sich der auf die Einmischung Englands in Aegypten bezügliche Passus insofern geändert, als nun von jeder Einmischung, die den Verfassungsbestimmungen zuwider sei, die Rede war und nicht nur solchen, die dem derzeitigen konstitutionellen Zustand widersprächen. Trotz seiner lebhaften Vorstellungen hatte Sarvat dagegen nicht erreichen können, die Einmischung auch als auf die Gesamtheit der Staatsverhältnisse bezüglich gelten zu lassen; es blieb bei der Einschränkung auf Einmischungen in die inneren Angelegenheiten.

Aegypten verzichtete auf die Verfolgung jeder antienglischen Politik im Ausland und auf den Abschluß von Verträgen mit dritten Mächten, durch welche die englischen Interessen in Mitleidenschaft gezogen werden konnten. Auch blieb die Verpflichtung bestehen, daß Aegypten bei Eintritt von Schwierigkeiten zwischen sich und irgendwelcher dritten Macht, die die Möglichkeit zu Weiterungen in sich schlossen, unverzüglich die Beratung und Vermittlung des britischen Kabinetts anrufen müsse. Diese Forderungen sind nicht ungewöhnlich; sie entsprechen den Verabredungen in anderen Allianzverträgen zwischen Staaten und haben nur in dem speziellen Fall des englisch-ägyptischen Vertrags das Ungewöhnliche an sich, daß der Vertrag ein unkündbarer sein soll und damit die Möglichkeit für Aegypten theoretisch genommen ist, jemals tatsächlich unabhängige Außenpolitik zu treiben, vor allem, wenn die ägyptische Regierung infolge der Richtung der britischen Politik sich zur Nichtverfolgung ägyptischer Interessen genötigt sieht. Das vollkommen Befremdende und — analog deutscher bürgerlich-rechtlicher Begriffe — Unsittliche dieser Vertragsabrede ist nicht die Verpflichtung der Rücksichtnahme auf die Politik des Vertragspartners, sondern die Einseitigkeit dieser Bestimmung zu Lasten des Einen und zu Gunsten des Anderen und die gleichzeitige Unauflöslichkeit des Vertragsverhältnisses. Es soll dabei freilich nicht übersehen werden, daß es der ägyptischen Politik jederzeit freisteht, bei sich bietender Gelegenheit das Vertragsverhältnis aufzuheben, denn praktisch hat es in der

ganzen Weltgeschichte noch kein wie immer geartetes Verhältnis von ewiger Dauer gegeben und wird es auch unmöglich jemals geben können. Es ist lediglich eine Frage der Machtverhältnisse zwischen den beiden Partnern, ob und wie bald der Schwächere es unternehmen kann, sich von dem Vertrag loszusagen. Ein Recht auf die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses kann es nach Völkerrecht praktisch nicht gut geben, da dieses keinen Richter kennt, bei dem solcher Streit anhängig gemacht werden könnte und dessen Kompetenz unbestritten wäre, und da es noch weniger eine Zwangsvollstreckung für ein Urteil oder einen Schiedsspruch aus einem denkbaren solchen Verfahren gibt.

Ueber die militärischen Fragen spricht sich der gemeinsame Entwurf in gleicher Weise aus, wie der Chamberlain'sche: Für den Fall eines Krieges Aegyptens mit einer dritten Macht ist Großbritannien automatisch sein Alliierter mit sämtlichen Kräften zu Lande, zu Wasser und in der Luft. Zu diesem Zwecke wird die ägyptische Armee sich in allen Dingen der britischen angleichen oder die Angleichung beibehalten; sie wird als Instruktionsoffiziere nur Engländer verwenden und alles Material aus England beziehen. Ferner wird die ägyptische Regierung außer den schon bestehenden Fluglinien und den englischen und ägyptischen Militärflugzeugen Niemandem die Ueberfliegung des Suezkanals und seiner Ufergebiete gestatten.

Zum Zweck der Sicherung der britischen Reichswege war der englischen Regierung das Recht eingeräumt worden, die erforderlichen Truppen in Aegypten zu stationieren, ohne daß hierdurch eine Landesbesetzung gegeben sein sollte. Es wurde ferner dem nun noch hinzugefügt, daß die Besetzung nur solange dauern sollte, bis auf Grund eines eigenen Abkommens Großbritannien die Sorge für die Sicherung dieser Verbindungswege der ägyptischen Regierung übertragen könne. Ueber die Garnisonen befand vorläufig England allein, nach zehn Jahren würde man sich über die dann mögliche engere Konzentration dieser Truppen verständigen oder mangels Verständigung die Entscheidung des Völkerbundes anrufen, dessen Mitglied nun Aegypten mit englischer Unterstützung werden sollte. Diese Entscheidung sollte auf Aegyptens Antrag fernerhin alle fünf Jahre wiederholt werden können.

In der Frage der Verwendung englischer Zivilbeamter hatte Sarvat keinen nennenswerten Erfolg erzielen können; es verblieb bei der Bestellung von Ratgebern für die Finanz- und Justizdepartements, deren Ernennung im Einvernehmen mit der englischen Regierung erfolgen mußte und denen alle einschlägigen Gesetzesvorlagen unterbreitet werden sollten. Für den Finanzberater war die Uebertragung der Vollmachten der bisherigen Staatsschuldenkommission vorgesehen. Die ägyptische Regierung verpflichtete sich, für den Fall der Verwendung ausländischer Beamter solche britischer Nationalität vorzuziehen und auswärtige Beamte dritter Nationen nur dann heranzuziehen, wenn ihr ausreichend qualifizierte von England nicht zur Verfügung gestellt werden konnten. Die Stellung des englischen Vertreters in Aegypten sollte, wie auch in den beiden vorhergehenden Vorschlägen vorgesehen, die eines regulären Botschafters mit Vorrang vor allen anderen diplomatischen Vertretern sein.

Den Entwurf des Vertrages mit diesem, im Vorstehenden kurz gezeichneten Inhalt, vervollkommnete Chamberlain erst nach der Abreise Sarvats und Lord Lloyds von London und sandte ihn dem Oberkommissar mit der Ermächtigung nach, ihn im englischen Namen zugleich mit Sarvat zu unterzeichnen, sobald die Zustimmung der ägyptischen zuständigen Instanzen erfolgt sein würde. Statt dessen kamen mehrfache Abänderungswünsche Sarvats, denen auch in einer Reihe von Fällen Folge gegeben wurde. Als aber nach längerem Hin und Her Chamberlain auf eine endgültige Annahmeerklärung drang, wurde ihm am 4. März 1928 der Beschluß des ägyptischen Ministerrates auf Ablehnung des Vertragsentwurfes übermittelt. In einer diesbezüglichen Note an Lord Lloyd gab Sarvat Pascha als Hauptgründe für die Ablehnung des Vertrages durch seine Kollegen an, daß erstens die wesentlichen Grundlagen des entworfenen Vertrages und seine gegenwärtigen Einzelvorschriften nicht in Einklang stünden mit der Unabhängigkeit und Souveränität des ägyptischen Staates und zweitens durch den Vertrag die fernere Besetzung des Landes durch englische Streitkräfte legalisiert werde. (British White Paper Cmd. 3050 1928 p. 62).

Es hatte sich somit die Mehrheit von Sarvats Kabinett im Gegensatz zu dem Chef neuerdings zu den Zaghlul'schen Grundsätzen bekannt, in nichts sich zu Kompromissen herbeizulassen, auf nichts zu verzichten, sondern alles zu beanspruchen und lieber den derzeitigen Zustand tatsächlicher Vergewaltigung weiter hinzunehmen. Die natürliche Folge der Ablehnung des Chamberlain'schen Vertragsentwurfes war der Rücktritt des Kabinetts Sarvat am gleichen Tage. Dieser Rücktritt bedeutete den sichtbaren Abschluß der Verständigungsaera in Aegypten und es folgte auf diese die übliche Periode der Verschärfung in den Beziehungen des britischen Kabinetts zu der ägyptischen Regierung.

C. Die Vertragsverhandlungen Nahas Pascha-Mac Donald 1929/30.

Die Rückkehr Mac Donalds zur Macht in England, diesmal nur als Ministerpräsident mit Henderson als Außensekretär, brachte die Wiederaufnahme von Verhandlungen zur Herbeiführung einer Verständigung zwischen Großbritannien und Aegypten mit sich. Der eigentliche Beginn fiel in den Sommer 1929.

Mit Recht war die erste Frage aller interessierten Kreise, was sich neuerdings in den Beziehungen zwischen London und Kairo dergestalt geändert habe, daß nach den mißglückten Versuchen Mac Donalds selbst im Jahre 1924 und Chamberlains im Jahre 1927/28 der vorsichtige und noch vorsichtiger als früher gewordene englische Arbeiterführer den Mut fand, neuerdings dies unerquicklichste Thema im politischen Lexikon des britischen Weltreiches aufzunehmen? War es nur der brennende Ehrgeiz dieses Staatsmannes, seinen und seiner Partei Wahlversprechungen, die an Umfang nichts zu wünschen übrig gelassen hatten, auch wirklich die glänzende staatsmännische Tat folgen zu lassen? Oder war doch das politische Programm der Arbeiterpartei so viel entgegenkommender gegen die Wünsche des ägyptischen Nationalismus geworden oder andererseits die Entwicklung der politischen Verhältnisse in Aegypten eine solche gewesen, daß man angesichts derselben ein höheres Zu-

trauen in die Zuverlässigkeit der ägyptischen Politik und in die Dauerhaftigkeit von Verträgen mit diesem Lande haben konnte?

Es ist klar, daß gerade Mac Donald, der ja die ersten Verhandlungen vom Jahre 1924 mit Zaghlul Pascha, dem inzwischen verstorbenen, man möchte sagen, Schöpfer und ersten Führer des ägyptischen Nationalismus geführt hatte, sich weder einem Zweifel über die Ziele dieser Bewegung mehr hingab, noch auch persönlich und als Führer der wieder zur Regierung gelangten Partei das ägyptische Problem im Ganzen vom britischen Standpunkt aus jetzt anders sah und dementsprechend anders zu behandeln gewillt war. Die von Mac Donald im Frühjahr 1929 rekognoszierte Veränderung der Verhältnisse bestand wohl vielmehr darin, daß zum erstenmal in beiden Ländern zugleich verständigungsbereite Elemente zur politischen Führung berufen waren, während im Jahre 1924 dem britischen Arbeiterkabinett Mac Donald der Nationalist Zaghlul und im Jahre 1927 dem ägyptischen Kabinett Sarvat Pascha als Gegenspieler Stanley Baldwin und Austin Chamberlain in London gegenüberstanden. Diesmal traf Mac Donald auf Mahmut Pascha als ägyptischen Premier und mit dessen verständnisvoller Unterstützung hoffte er offensichtlich zu einem positiven Ergebnis gelangen zu können. Zwar war die Vorgeschichte des Kabinetts Mahmud keineswegs ungetrübt; denn im Mai 1928 hatte König Fuad auf Anraten und Betreiben Lord Lloyds den inner- und außerpolitischen Schwierigkeiten seiner Regierung dadurch ein sehr promptes, wenn auch nur zeitweiliges und nicht unbedenkliches Ende bereitet, daß er das Parlament auflöste und die Wiederberufung eines neuen auf drei Jahre aussetzte. Ueber die Tatsache und die schulbeispielhafte Klarheit dieses Verfassungsbruches seitens der Krone braucht weiter kein Wort verloren zu werden, gleichzeitig aber soll zur Ehrenrettung der Krone der Hinweis darauf nicht unterbleiben, wie sehr es nach der Ueberzeugung nicht nur jedes Monarchisten, sondern darüber hinaus jedes praktischen Politikers die Pflicht eines Staatsoberhauptes ist, das seiner Sorge anvertraute Land über politische Untiefen mit eigener Initiative hinwegzuführen, um Volk und Staat nicht ein Opfer unzulänglicher Verfassungsparagraphen werden zu lassen, und zweitens, wie unendlich viel

schwieriger für ein Staatsoberhaupt die Führung der Politik im Verein mit parlamentarischen Gewalten in einem Staate ist, dessen Bevölkerung sich zu erdrückender Mehrheit aus Analphabeten zusammensetzt und dessen parlamentarische Gewalten infolgedessen mehr oder weniger sich das Vertrauen eines unwissenden Volkes selbst zudiktieren und damit Politik machen, ohne in Wahrheit dem Willen ihrer Wähler, geschweigedenn dem wohlverstandenen Besten des Landes zu dienen.

Mahmud Pascha nun war der Ministerpräsident dieses diktatorischen königlichen Regimes und wenn mit ihm die britische Regierung ein Abkommen treffen wollte, so mußte sie sich zunächst ernstlich überlegen, inwieweit ihr Vertragsgegner überhaupt zu Verhandlung und Vertragsschluß die erforderliche und wünschenswerte Legitimation besaß. Darüber bestanden allerdings bei Mahmud keine Zweifel: Einerseits zwar hatte er während seiner bereits einjährigen Amtsführung, unbehelligt durch die Intrigen der Parteien ein höchst anerkennenswertes und anerkanntes Maß fruchtbringender Arbeit geleistet — unter Anderem ein befriedigendes Abkommen mit England über die Wasserverteilung des Nil —, dadurch eine fühlbare Beruhigung der Gemüter im Lande herbeigeführt und persönlich sehr hohes staatsmännisches Ansehen und Vertrauen gewonnen, andererseits aber war er außer königlicher Vertrauensmann nur der Führer einer kleinen Oppositionspartei, hatte nicht mehr als höchstens ein Drittel der letzten Volksvertretung hinter sich und seine Ministerschaft lediglich dem Einspruch Lord Lloyds gegen die Bildung eines wafdistischen Kabinetts zu verdanken. Ein Vertragsabschluß mit dem Kabinett Mahmud als Vertragsgegner, durch welchen ganz Aegypten sich nicht nur rechtlich, was sich schon wegen der Verfassungswidrigkeit der Regierung nicht ohne weiteres erhoffen ließ, sondern auch moralisch gebunden fühlte, mußte also zunächst schwersten Bedenken begegnen. Trotzdem entschloß sich das Arbeiterkabinett zur Aufnahme der Verhandlungen und vertraute dabei für das endliche Gelingen nicht nur auf die Vorteile, die in der Person Mahmuds lagen, sondern auch auf Pläne, die es bei weiterem Fortschreiten der Verhandlungen in die Tat umzusetzen beabsichtigte.

Ein sehr wichtiges Ereignis in der Vorgeschichte der Vertragsverhandlungen von 1929 war noch die Verabschiedung des Oberkommissars Lord Lloyd, welcher nicht nur in Aegypten den Ruf starker „Herrlichkeit" genoß und damit die Verhandlungen erschwerte, sondern auch nicht gewillt war, sich der von der Arbeiterregierung eingeschlagenen Richtung in der Aegyptenpolitik widerspruchslos zu fügen. Er wurde im Frühsommer 1929 durch Sir Percy Lorraines abgelöst.

* * *

Nach solchen Vorbereitungen setzten sich in London Mahmud Pascha und Henderson, der Außensekretär der Labourregierung, an den Verhandlungstisch. Bereits im Monat August 1929 hatten die Verhandlungen greifbare Gestalt angenommen und ihren Niederschlag in einem fertigen Vertragsentwurf gefunden (Bulletin de l'institut intermédiaire international Octobre 1929, p. 238).

Wie um die Verschiebung der Verhandlungsbasis seit 1927 zu Gunsten Aegyptens und der Wünsche des Wafd möglichst grell hervortreten zu lassen, enthält der allererste Paragraph des neuen Entwurfes nicht das Uebereinkommen eines Bündnisses, sondern jenes, daß die Besetzung des Landes Aegypten durch britische Streitkräfte beendet sei. Man geht kaum fehl in der Annahme, daß diese auffallende Formulierung von beiden Teilen gewählt wurde, um im Anschluß an das seinerzeitige Ablehnungsschreiben Sarvats an Chamberlain, in welchem als hauptsächlicher Ablehnungsgrund des damaligen Entwurfes das vereinbarte Fortbestehen der militärischen Landesbesetzung ins Feld geführt war, der nationalistischen Opposition in Aegypten eine kräftige Böe aus den Segeln zu nehmen.

Erst im nächsten Artikel findet sich die Begründung einer Allianz zwischen den Vertragschließenden auf dem Fundament ihrer gegenseitigen Freundschaft, guten Beziehungen und ähnlicher Fiktionen. Es mag sein, daß dieser Paragraphenfolge entsprechend durch die beiderseitige Annahme des Vertrages ein im Voraus geahnter, zeitlich aufeinander folgender Eintritt dieser Tatsachen angenommen war oder erhofft wurde und sich die Vorwegnahme der Besatzungsbeendigung vor der Bünd-

niserrichtung so gewissermaßen symbolisch erklärt; die größere Wahrscheinlichkeit scheint mir aber doch die Absicht propagandistischer Wirkung auf den ägyptischen Nationalisten für sich zu haben.

Um die Lösung der Besetzungsfrage nicht als Einzelerfolg in die Augen springen zu lassen, folgt in dem nächstmöglichen Artikel mit geflissentlicher Aufdringlichkeit die schon in den früheren Entwürfen enthaltene Verabredung über die Aufnahme Aegyptens in den Völkerbund unter diplomatischer Unterstützung seitens Großbritanniens.

Der Befreiung der ägyptischen Außenpolitik von englischer Vormundschaft und der wirklichen Parität der Partner entspricht, daß für auftauchende Schwierigkeiten zwischen jedem Partner und einer dritten Macht sofort jeweilig der andere benachrichtigt und nötigenfalls das Verfahren nach den Regeln des Völkerbunds für die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten angewandt werden soll. Damit ist nicht nur England die Möglichkeit, die nach den bisherigen Entwürfen bestand, genommen, Schwierigkeiten Aegyptens mit einer dritten Macht über dessen Kopf hinweg mit der betreffenden Macht zu regeln, sondern England verpflichtet sich nunmehr gleichfalls, der ägyptischen Regierung seinerseits Mitteilung zu machen, falls irgendwelche Gefahren drohen. Dafür ist nun allerdings auch die Bestimmung über aktive Unterstützung im Krieg vollkommen beiderseitig und Aegypten läuft von nun an Gefahr, Söhne und Hilfskräfte seines Landes für eine Auseinandersetzung Englands und Japans in China einsetzen zu müssen.

Ebenso kehrt die Vereinbarung über die politische Haltung der Vertragschließenden im Ausland in beiderseitiger Gestalt wieder, das heißt, Großbritannien muß sich ebenfalls jeder ägyptenfeindlichen Politik enthalten und darf keine Verträge politischen Charakters schließen, durch welche die ägyptischen Interessen berührt werden könnten. Hierin läßt sich eine ganz besondere Anerkennung des Rechtes Aegyptens auf Selbständigkeit seiner Außenpolitik konstatieren, die in den vorigen Entwürfen entschieden versagt worden war.

In Artikel 6 des Entwurfes findet sich die lang umkämpfte Uebertragung des Ausländerschutzes auf die ägyptische Regie-

rung unter besonderer und ausdrücklicher Haftungsübernahme des Königs von Aegypten für die Erfüllung der ihm hieraus erwachsenden Pflichten. Es scheint, als habe diese besondere, an sich ganz überflüssige Formulierung weniger die Bedeutung einer Art Genugtuung für die Gefühle der britischen Seele, als eher die eines Vorwandes, bei günstiger Gelegenheit die Schutzpflicht Aegyptens gegenüber den Fremden für nicht erfüllt zu erklären und zu neuerlichen Eingriffen in die inneren Verhältnisse des Landes zu schreiten; bei unvoreingenommener Würdigung der Sachlage muß man ja auch zu dem Schluß kommen, daß dieses Angebot der Labourregierung zwar wohl auf ihrem Grundsatz der Uebertragung von Rechten und Pflichten von sich auf andere, die guten Willens zu sein scheinen, entspricht und es durch die letzte Vergangenheit in Aegypten auch eine gewisse Berechtigung findet, daß es aber trotz aller Gründe, die für die ins Auge gefaßte Beendigung der englischen Kontrolle über das ägyptische innere Staatsleben sprechen, vom englischen Standpunkt aus ein geradezu ungeheures politisches Risiko bedeutete und deshalb notwendig von jeder englischen Regierung mit Sicherungsklauseln für alle Fälle versehen werden mußte. Eine gewisse Garantie, daß mit dem Aufhören der englischen Besatzung nicht augenblicklich chaotische Zustände einreißen konnten, war nebenbei auch dadurch gegeben, daß trotz Auflösung des sogenannten europäischen Departements im ägyptischen Ministerium die ägyptische Regierung verpflichtet wurde, bei Verwendung ausländischer Beamter in der Staatsverwaltung immer und in erster Linie Engländer zu berufen.

Tatsächlich war die Interpretation dieses Artikels 6 durch die englische und ägyptische Regierung eine grundverschiedene. Mahmut legte in einer Rede in Alexandria über die verschiedenen Vertragsfragen den Sinn des Artikels 6 dahin aus, daß „the question of the protection of foreigners would no longer be exploited in order to interfere with egyptian affairs since this responsibility will be transferred to the Egyptian Government by Greatbritain" (Observer 1930). Er scheint also interpretiert zu haben, daß durch die fragliche Bestimmung die seinerzeit von dem internationalen Mächtekonzert auf Großbritannien

übergegangene Verpflichtung zur Beschützung der Ausländer nunmehr mit der endgültigen Anerkennung Aegyptens als souveränen Landes erlösche, nachdem eine Art Rechts- oder Amtsnachfolge durch Aegypten stattgefunden habe.

Dem steht diametral die offizielle Auslegung der britischen Regierung gegenüber. Für sie gab im Oberhaus in der Debatte über die Aegyptenpolitik der Labourregierung vom 11. Dezember 1929 der Lordpresident of the Council Lord Parmoor folgende Erklärung ab: „If the King of Egypt did not fulfil his responsibilities in that matter (lives and property of foreigners) it would be a breach of the treaty obligation which would make it incumbent upon the British Government to see that the regulation was duly and properly carried out." (England in Aegypten in Zeitschrift f. Politik, 1930, p. 767). Aehnlich, womöglich noch um einen Grad schärfer, der Unterstaatssekretär des Auswärtigen Amts, Dalton am 23. Dezember 1929 im Unterhaus: „If he carried out that undertaking well and good. If he did not, he had broken his treaty with this country and H. M. Government had the right to take whatever steps the circumstances might demand in order to carry out the undertaking" (l. c.). Die Auslegung der britischen Regierung geht also deutlich dahin, den Artikel 6 nicht als eine Uebertragung des Fremdenschutzrechtes an Aegypten zu betrachten, das danach in eigenverantwortlicher autonomer Entscheidung durch Aegypten kraft eigenen Souveränitätsrechtes auszuüben wäre, sondern als eine durch den Vertrag begründete Unterbeauftragung des Vertragspartners Aegypten mit dem Fremdenschutzmandat, dessen Nichterfüllung ein Interventionsrecht Englands begründet. Nach der englischen Auffassung tritt also Aegypten in der Ausübung des Fremdenschutzes als Substitut oder Verrichtungsgehilfe Englands auf und ist für die Ausführung seiner vertraglichen Verpflichtung niemand Anderem als seinem Auftraggeber England und nicht etwa den Heimatstaaten der jeweiligen Fremden verantwortlich; diese Verantwortung behält die englische Regierung nach wie vor ganz allein. Henderson hat in der gleichen Unterhausdebatte am 23. Dezember 1929 diesen Artikel geradezu als eine zusätzliche Sicherung Englands über das Sarvat-Chamber-

lain-Abkommen hinaus erklärt. Er meinte, der Sarvat-Chamberlain-Entwurf sehe nur die Pflicht der Konsultation Englands vor, falls Unstimmigkeiten mit einer dritten Macht über die Ausführung der Verpflichtungen gegenüber den internationalen Niederlassungen entständen, aber nicht wie nunmehr, einen kontinuierlichen, auf alleinige Initiative Englands einklagbaren Anspruch: „Paragraph 6 of the present proposals imposed a definite treaty obligation on Egypt to ensure the due discharge of the responsibility for the lives and properties of the foreigners in Egypt" (l. c.)

Somit wäre auch in dem neuen Vertrag eine Art Mediatisierung der Beziehungen Aegyptens zu der internationalen Welt effektiv neu begründet und der Grundsatz der Unzulässigkeit jeglicher fremden Einmischung in die inneren Verhältnisse Aegyptens aufgegeben. Mit dieser Garantie der Fremdensicherheit durch England stand und fiel das Verbot fremder Einmischung in Aegypten — die Monroedoktrin Englands in Bezug auf Aegypten: „If that obligation did not rest on this country, how were we to claim that Egypt should be immune from foreign interference?" fragte Lord Salisbury am 11. Dez. 1929 im House of Lords mit dankenswerter Deutlichkeit (Times, 12. 12. 1929).

In Artikel 11 des Entwurfes kehrt die schon bekannte Vereinbarung wieder, daß mit englischer Hilfe versucht werden wird, das den derzeitigen Verhältnissen nicht mehr entsprechende System der Kapitulationen durch ein anderes zu ersetzen. In einem Annex wirft sich England auch hierfür bereits im Voraus zum Bevollmächtigten aller übrigen interessierten Mächte auf; es trifft Vereinbarungen grundlegender Art über das neue Gerichtssystem mit Aegypten. Es ist vorgesehen, einen ägyptischen Rechtskodex auszuarbeiten, der im Wesentlichen auf der Grundlage eines Entwurfes aus dem Jahre 1920 basieren soll. Als Sicherungen für die Gestaltung dieses Gesetzwerkes muß Aegypten mindestens bis zur Fertigstellung des Kodex die britischen Berater in dem Justiz- und in dem Finanzministerium beibehalten; diese sind nicht etwa zu verwechseln mit jenen englischen, im ägyptischen Staatsdienst befindlichen Beamten, welche in Artikel 10 des Entwurfes erwähnt werden und deren Stellungen lediglich zur Sicherung

und Ueberwachung der Verwaltung dienten; die sogenannten Berater in den Ministerien hatten seit langer Zeit eine dominierende Stellung und die Aufgabe, unsichtbar für die breite Oeffentlichkeit die Gesetzgebung Aegyptens im englischen Sinne zu leiten und falls Unerwünschtes drohte, rechtzeitig das Eingreifen des Oberkommissars zu veranlassen. Ihre Stellung und Funktion war, wie in dem Kapitel über das britische Ultimatum vom 21. November 1924 berichtet wurde, gelegentlich des Sirdarmordes im vollsten Umfang wiederhergestellt worden.

Nach den vorgesehenen Grundzügen der Neuordnung sollen die Konsulargerichte überhaupt aufgehoben werden, ausgenommen für den statut personel, für welchen sie fakultativ zuständig bleiben können. England beispielsweise erklärte schon sofort seine Bereitschaft, auch auf diese Kompetenzfortdauer seiner Konsulargerichte zu verzichten. Die Zuständigkeit der Konsulargerichte in Strafsachen wird auf die gemischten Gerichtshöfe übertragen, die für die Zukunft das Rückgrat der Auslandsprivilegien in Gerichtssachen bilden; sie sind insofern besonders in ihrem Bestand gesichert, als sie nur mit Zustimmung der Konsularmächte in ihrer Zusammensetzung geändert werden können. Eine Erhöhung ihrer Bedeutung für die Zukunft erfahren die gemischten Gerichtshöfe dadurch, daß sie zum Träger des legislativen Einspruchsrechtes der ausländischen Niederlassungen werden, soweit es sich um die Wahrung der Privilegien der europäischen Mächte handelt. Die Einspruchseinlegung stand der sogenannten General Assembly of the Mixed Tribunals zu, die damit ein Stück der legislativen Macht Aegyptens darstellte. In diesem Punkte bedeutete der neue Vertragsentwurf ein Fortschreiten der auf die Entinternationalisierung Aegyptens abzielenden Bewegung durch seine Lösung des Einspruchsrechtes der Mächte gegen Gesetzgebung und Besteuerung in der Form einer Entpolitisierung der Ausländerrechte; auch schon früher hatten die Mächte in einzelnen Fällen mit der Ausübung ihres Einspruchsrechtes nicht ihre regulären diplomatischen Vertretungen, sondern die General Assembly of the Mixed Tribunals betraut. Nach der neuen Vereinbarung war der Zweck der General Assembly in ihrer Funktion als Vertretungsorgan der Mächte, to see that the legislation in question is not inconsi-

stent with the principles generally adopted in modern legislation which is applicable to foreigners and with particular relation to legislation of a fiscal character that it does not inequitably discriminate against foreigners including foreign companies (Zeitschrift f. Politik 1930 p. 767 ff.). Bei der bisher in allen Aegypten betreffenden Dingen von England eingehaltenen politischen Linie kann es erstaunen, daß Großbritannien dazu mitwirkte, Rechte und Befugnisse, die doch bisher im Großen und Ganzen von seinen Vertrauensleuten, den Ratgebern in den Ministerien ausgeübt wurden, von diesen auf die gemischten Organe der Mächte zu übertragen, die natürlich nicht in der Weise zur Verfügung der britischen Regierungspolitik standen, als die Berater; doch bleibt durch die Aufrechterhaltung des englischen Ernennungsrechtes in Bezug auf sämtliche Mitglieder der gemischten Gerichtshöfe der englische Einfluß ausreichend gewahrt und es ist ferner die Frage, ob nicht der Uebergang der bisherigen „Adviser"rechte auf die gemischten Gerichtshöfe wegen der sich hieraus ergebenden Neutralisierung eine Bedingung Aegyptens für die Annahme der im übrigen von England vorgeschlagenen Regelung dieses Problems war. Kann man also die in dem Vertragsentwurf enthaltene Neuregelung der Gerichtsbarkeitsverhältnisse, häufig kurz die „Kapitulationen" genannt, eine auch fernerhin noch fortbestehende Kapitulation Aegyptens gegenüber den europäischen Mächten nennen, so bedeutet die in Aussicht genommene Neuregelung im Ganzen doch entschieden eine starke Zurückdrängung des internationalen Einflusses zu Gunsten der ägyptischen Staatshoheit und seine Neutralisierung dort, wo er auch in der Zukunft weiterbestehen soll.

Hierzu kommt noch die von England ebenfalls sofort ausgesprochene Bereitwilligkeit, die Anwendung der ägyptischen Zivilgesetzgebung auf die Fremden zu gestatten und zu befürworten.

Durch die Uebernahme der Bestimmung, daß für alle Differenzen aus diesem Vertrag die Schiedsgerichtsbarkeit des Völkerbundes begründet sein solle (Art. 15), haben sich beide Partner nicht unbedenklichen Möglichkeiten ausgesetzt. Zunächst bedeutet es gerade für Aegypten neuerdings eine wesent-

liche faktische Abschwächung der soeben erst weit geförderten Entinternationalisierung des Landes, wenn letzten Endes dieses Vertragsverhältnis, das doch in gewissem Sinne auch seine Beziehungen zu dem gesamten europäischen Mächtekonzert und nicht nur zu England regelt, der Judikatur des Völkerbundes unterworfen wird, denn die Zusammensetzung des Völkerbundsschiedsgerichtes wird wohl äußerlich stets dem Grundsatz Rechnung tragen, daß Parteien nicht zugleich Richter sein können. Damit wäre immer nur England von dem Richteramt ausgeschlossen, nicht ausgeschlossen dagegen sämtliche übrigen sogen. Konsularmächte, deren Interessen aber doch kollektiv von Großbritannien gegenüber Aegypten — auch in dem Freundschaftsvertrag — vertreten werden. Die voraussichtlichen Richter des Völkerbundsschiedsgerichtes wären danach sachlich interessiert am Rechtsstreit, also doch Parteien.

Auf der anderen Seite mußte Großbritannien damit rechnen, daß seine Interessen in der unerwünschtesten ,ja in katastrophaler Weise durch Entscheidungen des Völkerbundes tangiert werden konnten. So hat auch die konservative Partei in der Unterhausdebatte vom 23. Dezember 1929 (l. c.), vor allem Lord Salisbury darauf hingewiesen, daß durch Aufnahme dieser Schiedsgerichtsklausel der Gerichtsbarkeit des Völkerbundes Fragen unterworfen werden könnten, die durch ihre Bezugnahme auf Verhältnisse eines der wichtigsten Punkte des britischen Weltreiches für den Bestand des gesamten British Commonwealth of Nations ausschlaggebend seien. Gerade England vertritt ja gegenüber Aegypten außer den allen Konsularmächten gemeinsamen Interessen solche eigene, die nicht nur weit über die der anderen Mächte hinausgehen, sondern diesen diametral entgegengesetzt sind. Es braucht hier nur an die Frage des Suezkanals und seine Sperrung durch die englische Seemacht — wenn die englische „Garantie der Kanalfreiheit" beim richtigen Namen genannt werden darf — erinnert zu werden.

Bei der seinerzeitigen Annahme der sogenannten Fakultativklausel durch den Völkerbund, hatte, wie schon ausgeführt, England außer dem generellen Ausschluß von Streitigkeiten zwischen Mitgliedern des britischen Weltreiches speziell auch

seine Streitigkeiten mit Aegypten von der Anwendung dieser Klausel ausgenommen. Es wäre somit zum ersten Mal der Fall eingetreten, daß England die Wirksamkeit dieser Klausel außer auf Aegypten auch auf einen Teil des Imperiums zuließe, denn auch nach der Unabhängigkeitserklärung Aegyptens vom 28. 2. 1922 blieb mindestens der Suezkanal noch faktisch und zudem der Sudan rechtlich ein Stück des Imperiums. Nach einer Aeusserung Sir Austin Chamberlains in der mehrfach berührten Debatte vom 23. Dezember 1929 schien allerdings in Erkenntnis dieser Gefahr im Schoße der britischen Regierung die Absicht zu bestehen, gelegentlich des Eintritts Aegyptens in den Völkerbund und seines Beitritts zu der ominösen Fakultativklausel als antecedens des Beitritts neuerdings dieser Klausel eine solche Auslegung und Umschreibung zu geben, daß die britischen Interessen auch weiterhin vor einer fatalen Erörterung vor dem Völkerbundsgericht bewahrt blieben. Bestehen blieb aber auf alle Fälle, daß Aegypten, mit der Effektuierung dieses Entwurfes aus dem Reichsverband rechtlich ausgeschieden, den freien Zugang zur Außenwelt gewann und die Rechtsprechung des Völkerbundes zwischen zwei Souveränen in Gang setzen konnte. So schmal dieser Weg war und so viel Fußangeln England darauf gelegt hatte, der Weg war da!

Ueber das Verhältnis zum Völkerbund spricht sich noch eigens Artikel 14 aus und stellt fest, daß nichts in dem Entwurf bestimmt ist, den Rechten und Pflichten beider Vertragsschließender als Mitgliedern des Völkerbundes zu widerstreiten; desgleichen werde alles als im Einklang mit dem Kellog'schen Kriegsächtungspakt vom 27. August 1928 erachtet. Ferner sieht Artikel 16 vor, daß nach Ablauf von fünfundzwanzig Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages zu jeder Zeit eine Revision des Vertrages möglich sein solle, soweit sich herausstellen werde, daß einzelne Bestimmungen den veränderten Zeitumständen nicht mehr entsprächen.

Die Frage des Sudan findet sich in dem Entwurf unter Artikel 13 behandelt. Neben der Frage der Evakuation Aegyptens von britischen Truppen kann das Sudanproblem wiederum als die schwierigste Materie des ganzen Vertrages bezeichnet werden. Es ist dargelegt worden, mit welcher Schärfe sich,

insbesondere seit der Unabhängigkeitserklärung von 1922 die Ansprüche Aegyptens und Englands in diesem Punkte gegenüberstanden und wie intransigent beide Teile sich stets bei Verhandlungen hierüber zeigten, selbst dann, wenn über andere schwierige Themen Uebereinkommen erzielt worden waren. Es ist ferner bekannt, wie rücksichtslos England bei Gelegenheit der Ermordung des Sirdars Sir Lee Stack durch sein Ultimatum vom 22. November 1924 Aegypten aus der Mitverwaltung des Sudan hinauskomplimentiert hatte, eine Maßnahme, die unbestritten den status quo völlig über den Haufen warf. Die Neuregelung in dem Entwurf Mahmud-Mac Donald führte nun wenigstens zu dem status quo ante 1922 zurück, d. i. zu der Konvention von 1899. Nach dieser waren England und Aegypten die gemeinsamen Herren des Landes und verwalteten es nach besonderen Bestimmungen. An der Spitze der Regierung stand der von England vorgeschlagene Generalgouverneur, der aber von dem ägyptischen Herrscher ernannt wurde und Vollmachten in weitestem Maße besaß. Mit dem Ultimatum von 1924 hörte sogar die nominelle Beziehung zum König von Aegypten auf, die bisher in der Vereidigung der Truppen und der Verwaltung auf ihn bestanden hatte, und die Verpflichtung erfolgte auf die Person des General-Gouverneurs. Im übrigen bestand der ägyptische Anteil an der Zivilverwaltung bekanntlich im wesentlichen darin, daß im mittleren und unteren Dienst sehr viele Aegypter Verwendung fanden, während die höheren und wichtigeren Positionen ausnahmslos durch Engländer besetzt waren. An ägyptischen Truppen befand sich dauernd nur ein Bataillon Infanterie in Khartoum, das die gemeinsame Landesbesetzung mehr sinnig als gefährlich zum Ausdruck brachte. Die Rückverlegung dieses Truppenteils nach Khartoum war nunmehr in dem Entwurf in Aussicht genommen. Weitere Zugeständnisse zu machen, war Großbritannien nach einer Antwort Lord Thomsons als Regierungsvertreters bei der Aegyptendebatte vom 11. 12. 1929 im Oberhaus nicht bereit (Times 12. 12. 29). Schon wegen der Verbindungswege von der Küste durch den Sudan nach Südafrika könne die englische Regierung sich zu keinen weiteren Konzessionen entschließen. Das einzige Entgegenkommen bestand darin, daß der der-

zeitige Zustand wenigstens nicht für alle Zeiten als sakrosankt und unabänderlich bezeichnet wurde, sondern die Möglichkeit offenblieb, in unbestimmter Zukunft zu einem gütlichen Uebereinkommen irgendwelcher Art zu kommen.

Schließlich fand in dem Entwurf noch die Sicherung des Suezkanals ihre Erledigung. Zu seinem Schutze räumte Aegypten der englischen Krone die Befugnis ein, östlich des 32 ten Längengrades die für erforderlich gehaltenen Truppen zu unterhalten und sie an Orten unterzubringen, über die eine Vereinbarung noch erfolgen müsse. Ausdrücklich wird auch diesmal vereinbart und anerkannt, daß damit keine Landesbesetzung irgendwelcher Art gegeben sei und den Hoheitsrechten Aegyptens in keiner Weise Eintrag geschehe. Es ist demnach eine Beteiligung Aegyptens an dem Kanalschutz nicht in Aussicht genommen und wenn auch der Kanal und seine Umgebung ein Teil Aegyptens bleiben, so wird doch dieser Teil weder internationalisiert, noch nationalisiert, sondern eindeutigst anglisiert. Der Wortlaut der Vereinbarung läßt keinen Zweifel darüber bestehen, daß nicht nur Aegypten dieses Stück seiner selbst aus den Händen der Mächte nicht zurückgewann und nie zurückgewinnen würde, sondern daß Aegypten und die internationale Welt dieses, seinerzeit an England übertragene Mandatsobjekt an England endgültig verloren hätten.

* * *

Die Verhandlungen und die Ungewißheit über das Schicksal dieses Staatsvertragsentwurfes zogen sich endlos in die Länge. Sowohl die Schwierigkeiten wirtschaftspolitischer Art, die mit der zunehmenden Weltwirtschaftskrise sich täglich steigerten und das englische Kabinett belasteten, als auch die in Aegypten sich mehrenden Bedenken und Widerstände gegen den Vertragsschluß, vor allem wegen der in Aussicht genommenen Sudanlösung, wirkten einem raschen und erfolgreichen Abschluß des Verständigungsfeldzuges entgegen. Nach einer längeren Pause im Winter und Frühjahr 1930 wurden neuerliche Unterhandlungen im Anfang Mai aufgenommen; doch trotz der äußersten Anstrengungen von beiden Seiten zu einem befriedi-

genden Ergebnis zu gelangen, scheiterten die Bemühungen endgültig am 7. Mai 1930, dem Tag vor der Abreise Hendersons zu der Tagung des Völkerbundes in Genf. Mit diesem Fiasko sind zum dritten Male und nun wohl auf längere Zeit die Hoffnungen begraben worden, welche den Anbruch einer neuen Aera für Aegypten durch seinen Eintritt in den Kreis der gleichberechtigten Nationen schon glaubten anbrechen zu sehen.

6. Hauptteil.

Die Fremdengerichtsbarkeit.

Die Grundlage der heute in Aegypten noch aufrechterhaltenen Rechtspflegeverhältnisse wurde um das Jahr 1870 gelegt. Die damalige große Justizreform war veranlaßt durch die nicht lange zuvor erfolgte Katastrophe der ägyptischen Wirtschaft und Politik. Den Feldzug hierzu eröffnete der damalige ägyptische Minister des Auswärtigen, Nubar Pascha, indem er im August 1867 an den Khediven einen Bericht verfaßte, in welchem er die von der Regierung als unerträglich empfundenen Zustände auf dem Gebiet der Justiz in Aegypten bezeichnete und Vorschläge zur Neuregelung dieser Verhältnisse machte.

Auf dem Gebiet des Zivilrechtsstreites war nach dem früheren Kapitulationssystem sehr wohl die Klage des Eingeborenen gegen den Fremden und auch dessen Verurteilung möglich gewesen, dagegen bedurfte die Zwangsvollstreckung aus diesem einheimischen Urteil gegen den Fremden der Zustimmung oder gar der Mitwirkung seines Konsuls; da hierbei offene Inschutznahme des Fremden gegen die in gutem Recht befindlichen Einheimischen möglich war, indem der Konsul zu der Pfändung seines Landsmannes seine Mitwirkung versagte und der einheimische Vollstreckungsbeamte allein zum Vorgehen nicht berechtigt war, wurde schließlich die Klage des Eingeborenen gegen den Fremden nur noch bei dessen Konsulargericht anhängig gemacht, was ja nach verweigerter Vollstreckung eines Urteils des einheimischen Gerichts durch den Konsul auch nur die letzte Möglichkeit zur Erlangung des Rechtsanspruches war. Durch langjährige Uebung und Anwendung aller erdenklichen Mittel war man dann soweit gekommen, daß sich die Konsulate

die alleinige Zuständigkeit für sämtliche Zivilklagesachen zwischen Fremden und Eingeborenen anmaßten, sodaß damit nicht nur die Gesamtheit der in Aegypten lebenden Fremden der Gesetzgebung und Rechtsprechung des ägyptischen Staates praktisch entzogen war, sondern auch wichtigste Grundsätze jeder Rechtspflege für das ägyptische Justizwesen durchbrochen wurden, z. B. die Regel: actor sequitur forum rei.

Ein wesentlicher Grund für die Bestrebungen nach einer umfassenden Justizreform war ferner nach Lord Cromers Behauptung in seinen Memoiren das Auftreten mannigfacher europäischer Abenteurer, welche unter den vergangenen Regierungszeiten der Khediven Said und Ismail nach Aegypten gekommen waren und mangels ausreichenden Grundes zu einer Klage auf Ersatz angeblich erlittener Schäden die diplomatische Hilfe ihres jeweiligen Staates zu einem Vorgehen gegen den ägyptischen Fiskus erstrebten, vielfach erreichten und so die ägyptische Staatskasse überaus kräftig erleichterten (Lord Cromer, Modern Egypt p. 316). Durch die Errichtung eines einwandfreien Gerichtswesens beabsichtigte Nubar Pascha allen zivilen Rechtsansprüchen auf beiden Seiten faire Rechtshilfe zu bieten und hierdurch nicht nur die ägyptische Staatskasse vor verheerender Inanspruchnahme zu bewahren, sondern auch den Kredit des ägyptischen Staates in der Welt zu haben.

Schließlich war ein wichtiger Antrieb zur Errichtung eines neuen Gerichtswesens, welches durch Beteiligung der auswärtigen Mächte nach jeder Hinsicht garantiert wurde, der allseitige Wunsch, nicht zuletzt der Wunsch Nubar Paschas und seiner Kollegen, dem Willkürregiment des Khediven Ismail einen Riegel vorzuschieben, welcher nach Belieben Schulden kontrahierte und sich keineswegs um ihre Regulierung bekümmerte (l. c. p. 318). Mit dem Augenblick, in dem es gelang, Ismail selbst der Judikatur der neuen Gerichte und ihrer Zwangsvollstreckung zu unterwerfen, gab es nur noch zwei Möglichkeiten: entweder der Khedive ließ sich zur Beobachtung der allgemein gültigen Gesetze über Schulden und deren Bezahlung herbei oder er mußte abdanken. Es ist ein deutliches Zeichen des Starrsinns Ismail Paschas und eine Ironie des Schicksals, daß er nach kurzem Bestehen der neuen, von ihm

selbst erlassenen Gerichtsordnung vom Thron der Khediven herabzusteigen durch diese selbst gezwungen war.

Auf dem Gebiet der Strafgerichtsbarkeit hatten sich die Konsulate im Widerspruch zu den Bestimmungen der Kapitulationen die Kompetenz für Aburteilung sämtlicher Straftaten ihrer Fremden angemaßt und hierfür auch noch die gesetzliche Sanktion durch ein Dekret Said Paschas vom Jahre 1857 erlangt. Es braucht nicht weiter ausgeführt zu werden, wie unerträglich die aus einem solchen Verhältnis sich ergebenden Folgen für jeden, auch den auf tiefster Zivilisationsstufe stehenden Staat sein mußten. Ganz besonders fühlbar mußte sich machen, daß kein Fremder auch nur an die Beobachtung der für das tägliche Leben und den Verkehr der Allgemeinheit geltenden Polizeiverordnungen und ähnlicher Bestimmungen gebunden war, wenn schon zugegeben werden soll, daß die Erfassung der eigentlichen Kriminalsachen durch die Rechtspflege des Landes wegen der verhältnismäßig geringeren Zahl der Fälle und der möglicherweise größeren Objektivität der Konsularrechtsprechung nicht in dem Maße ein vitales Interesse des Staates zu sein brauchte. In seiner Gesamtheit hatte das Ausländerjustizwesen tatsächlich bereits die Stellung und Macht eines Staates im Staate erlangt.

Zu Beginn der auf das Memorandum Nubar Paschas einsetzenden Verhandlungen wurde von Seiten Aegyptens das Prinzip der Justizhoheit des Khediven, wenn auch mit einer Reihe von Ausnahmen zu Gunsten der Fremden, gefordert, von Seiten der europäischen Staaten wurde unter Führung Frankreichs mit aller Energie an dem Prinzip der Jurisdiktionsimmunität der Fremden bei einer Anzahl zugestandener Ausnahmen für geringe Straf- und Streitsachen zwischen Fremden und Einheimischen festgehalten. Eine auf Wunsch Nubar Paschas am 28. Oktober 1869 in Kairo zusammengetretene internationale Kommission zur Vorbereitung einer Justizreform nahm zum Ausgangspunkt ihrer Beratungen den französischen Plan und faßte auch ihre definitiven Beschlüsse wesentlich in Uebereinstimmung und Anlehnung an das französische Projekt. Weitere sich anschließende Beratungen und Verhandlungen fanden durch den Ausbruch des deutsch-französischen

Krieges ein vorläufiges Ende und wurden erst am 11. Januar 1873 in Konstantinopel wieder aufgenommen. Auch jetzt waren die Gegensätze, besonders bezüglich der Reform der Strafgerichtsbarkeit, die schärfsten. Trotzdem kam man verhältnismäßig rasch zu einem Abschluß Mitte Februar, sodaß Nubar Pascha bereits am 24. Februar 1873 in der Lage war, den Mächten den Text des „Projet de règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte" mitzuteilen. Das neue Abkommen wurde größtenteils im Laufe der Jahre 1873 und 1874 von den Mächten ratifiziert, von Deutschland durch das Reichsgesetz vom 30. März 1874; es lautet: „Die den Deutschen Konsuln in Aegypten zustehende Gerichtsbarkeit kann durch eine mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassende Kaiserliche Verordnung eingeschränkt oder aufgehoben werden. Die Dauer der Einschränkung oder Aufhebung soll jedoch die Zeitdauer von fünf Jahren nicht übersteigen" (RGBl. 1874 p. 23). Demzufolge erging die Kaiserliche Verordnung vom 23. Dezember 1875 betreffend die Einschränkung der Gerichtsbarkeit der Deutschen Konsuln in Aegypten (RGBl. 1875 p. 381). Die definitive Ingangsetzung der neuen Justizeinrichtung erfolgte mit Wirkung ab 1. Februar 1876.

Eine sehr wichtige Voraussetzung für die schließlich erreichte Neuregelung des ganzen Fremdengerichtswesens war die Erlassung eines kaiserlich Ottomanischen Firmans am 8. Juni 1873, welcher in Erweiterung vorausgegangener Firmane von 1866 und 1867 dem Khediven über die bisherige Privilegierung der Provinz Aegypten hinaus das Recht einräumte, für Aegypten im eigenen Namen und vollkommen frei und unabhängig mit auswärtigen Mächten Verträge zu schließen, soweit sie nicht den von der Pforte geschlossenen Verträgen widerstrebten und nicht selbst eigentliche politische Ziele hätten. Hierdurch war in einer alle Zweifel ausschließenden Weise die Kompetenz des Khediven festgestellt, in direkten Verhandlungen und Verträgen mit den Mächten die Justizreform ohne ausdrückliche Genehmigung der Pforte durchzuführen.

Die große Neuerung, welche die Reform brachte, war die Bildung gemischter Gerichtshöfe aus einheimischen und ausländischen Richtern, welchen ein Teil der bisherigen Kompe-

tenz der Konsulargerichte übertragen wurde; daneben blieben noch sowohl Konsulargerichte wie einheimische Gerichte in ihrer bisherigen Gestalt bestehen. Die Zuständigkeitsverteilung dieser drei Gerichtskategorien war die folgende:

Den Konsulargerichten oblag nach wie vor die Rechtsprechung in allen Zivil- und Handelssachen zwischen Fremden gleicher Nationalitätt mit Ausnahme von Immobiliarklagen, weiter in allen Strafsachen, soweit sie nicht neuerdings den gemischten Gerichten übertragen wurden, schließlich in allen Angelegenheiten des Personalstatuts, soweit diese ihre respektiven Nationalen betrafen.

Die einheimischen Gerichte, welche selbst nochmals in Eingeborenengerichte (tribunaux indigènes) weltlichen Charakters nach europäischem Muster und in religiöse Gerichte mit Zuständigkeit für das Personalstatut zerfielen, blieben weiter zuständig für alle Zivil- und Handelssachen zwischen Eingeborenen allein und für solche Straftaten von Eingeborenen, welche nicht unter die Zuständigkeit der gemischten Gerichte fallen.

Die neuerrichteten gemischten Gerichte endlich erhielten die Zuständigkeit in allen Zivil- und Handelssachen sowohl zwischen Einheimischen und Fremden, wie zwischen Fremden verschiedener Nationalität; bezüglich der Angelegenheiten des Personalstatuts der Fremden wurde eine Zuständigkeit der gemischten Gerichtshöfe nicht begründet, vielmehr blieben diese Sachen nach dem Nationalgesetz des jeweils Beklagten zu entscheiden. Entscheidungsberechtigt ist bei Streitsachen aus dem Personalstatut zwischen Ausländern das Konsulargericht des Beklagten, zwischen Fremden und Einheimischen das Konsulargericht des Ausländers oder das zuständige einheimische Lokalgericht, je nachdem, ob der Erstere oder der Letztere Beklagter ist. Die Zuständigkeit der gemischten Gerichte auf dem Gebiet des Strafrechts erstreckte sich anfangs lediglich auf Uebertretungen ägyptischer Polizeiverordnungen. Alle anderen Straftaten Fremder wurden auch fernerhin nach deren nationalen Strafgesetz von ihren jeweiligen Konsulargerichten abgeurteilt. Eine einzige Ausnahme hiervon bildeten solche Verbrechen und Vergehen, die gegen Richter, Geschworene und

Beamte der gemischten Gerichte gelegentlich dienstlicher Verrichtungen begangen wurden, ferner die Verbrechen und Vergehen, die sich gegen den Vollzug von Entscheidungen und Anordnungen der gemischten Gerichte richteten und endlich alle Verbrechen und Vergehen, welche von Richtern, Geschworenen und Beamten der gemischten Gerichte in Ausübung ihres Amtes verübt wurden; für diese Verbrechen und Vergehen wurde aus naheliegenden Gründen im Gegensatz zu den sonstigen Verbrechen und Vergehen die Zuständigkeit der gemischten Gerichte selbst ausdrücklich hergestellt. Erst später, im Jahre 1900, erfuhr die Rechtsprechungskompetenz der gemischten Gerichtshöfe in Strafsachen insoferne noch eine wichtige Erweiterung, als sie auf das Gutachten einer internationalen Kommission hin noch auf die Delikte des einfachen und betrügerischen Bankrotts und einiger ähnlicher Straftaten erstreckt wurde; dies war eine bloße Zweckmäßigkeitsmaßnahme, da ja in einer großen Reihe von Fällen die Kompetenz der gemischten Gerichte für den zivilen Teil des Bankrotts bereits gegeben war.

In dem ganzen Werk der Justizreform wurde neben der Frage der zu schaffenden Gerichte und ihrer Zuständigkeitsverteilung jene der Besetzung der gemischten Gerichte von höchster Bedeutung. Ganz besonders für Aegypten mußte sie wichtig werden, nachdem die Mächte für die Gerichtshöfe die Majorität der fremden Richter durchgesetzt hatten. Offiziell sollten zwar diese fremden Richter der gemischten Gerichtshöfe wie ihre einheimischen Kollegen von der ägyptischen Regierung gewählt und ernannt werden; hatten ja doch auch die gemischten Gerichte im Namen des Khediven Recht zu sprechen. Doch war die ägyptische Regierung gezwungen, vor jeder einzelnen Ernennung sich durch vertrauliche Rückfrage bei der einheimischen Justizbehörde des zu Ernennenden über das Einverständnis dieser Regierung mit der Ernennung zu vergewissern. Fand der in Aussicht genommene Richterkandidat nicht das Placet seiner Regierung, so war diese befugt, selbst Vorschläge über geeignete Anwärter zu machen, aus welchen dann die Ernennung zu erfolgen hatte; damit war sehr rasch der für die Mächte erwünschte Zustand erreicht, daß die Fremdrichter, welche nach Gesetz an sich schon die Mehrheit

der Gerichtshöfe bilden mußten, ihre eigenen zuverlässigen Vertrauensleute waren. Damit entschwand für die ägyptische Regierung das bei Inangriffnahme der Justizreform nebenbei erstrebte Ziel, endlich auch die tatsächliche Gerichtsbarkeit über die im Lande wohnenden Fremden, wenn auch vorläufig erst auf beschränktem Gebiete, zu erlangen, wieder in weite Ferne.

In diesem Zusammenhang darf nicht unerwähnt bleiben, daß sich die damals neue Rechtsordnung auf das gesamte Staatsgebiet Aegyptens, also auch auf den Sudan, erstreckte und daß dieser Zustand bezüglich des Sudans erst ein Ende nahm, als im Jahre 1885 die dortige Aufstandsbewegung zum Ausbruch kam und den Sudan von Aegypten losriß. Nach der Wiedereroberung des Sudans kam die Rechtsprechung der gemischten und Konsulargerichtshöfe dort nicht zum Wiederaufleben, sondern Großbritannien und Aegypten vereinbarten im Vertrag von 1899 die Aufhebung sowohl der gemischten wie der Konsulargerichte zu Gunsten der lokalen Gerichtsbarkeit.

Wenn man nach Betrachtung der Justizreform Nubar Paschas einen Rückblick über den Verlauf und das Ergebnis dieser ganzen, groß angelegten Aktion wirft, so muß eine Erscheinung besonders stark ins Auge fallen: das ist das allmähliche Hinübergleiten des ägyptischen Staatswesens, wenn es schon so bezeichnet werden darf, aus den Händen der ziellosen und unentschlossenen, vielleicht auch zu wenig interessierten Pforte zu Konstantinopel nicht etwa in die lichteren Regionen ägyptischer Freiheit und Selbständigkeit, sondern in die Krallen der Mächte.

In dieser Lage verharrte die Justizverfassung Aegyptens ziemlich unverändert bis zum Ausbruch des Krieges. Dieser setzte der Teilnahme der verbündeten Mittelmächte an den gemischten Gerichtshöfen ein jähes Ende. Auch das Kriegsende ließ ihre Beteiligung nicht ohne Weiteres wiederkehren. Der Versailler Friedensvertrag bestimmte zum Beispiel im Fall des Deutschen Reiches in Artikel 148: „Alle von Deutschland mit Aegypten geschlossenen Verträge, Abmachungen, Abkommen und Vereinbarungen gelten als seit dem 4. August

1914 aufgehoben. Deutschland darf sich in keinem Fall auf diese Abkommen berufen und es verpflichtet sich, in keiner Weise in Verhandlungen zwischen Großbritannien und den anderen Mächten hinsichtlich Aegyptens einzugreifen" und in Artikel 149: „Bis zum Inkrafttreten eines ägyptischen Gerichtsverfassungsgesetzes, durch das Gerichtshöfe mit allgemeiner Zuständigkeit errichtet werden, wird die Ausübung der Gerichtsbarkeit über die deutschen Reichsangehörigen und ihr Eigentum von den britischen Konsulargerichten auf Grund von Erlassen Seiner Hoheit des Sultans wahrgenommen". Aehnliche Bestimmungen wurden in den übrigen Friedenstraktaten getroffen.

Da die im Versailler Vertrag in Aussicht gestellte Erlassung eines Gerichtsverfassungsgesetzes unverhofft lang auf sich warten ließ und es weder im ägyptischen Interesse, noch in der Absicht der Feindbundmächte gelegen sein konnte, auf die Dauer Deutschland wie einen Paria unter den Großmächten vor den Augen der Aegypter zu behandeln, gelang es schließlich im Jahre 1925 der Deutschen Regierung, die Wiederaufnahme Deutschlands in den Kreis der an den gemischten Gerichtshöfen beteiligten Mächte zu veranlassen und an dieser Institution wie vorher teilzunehmen. Bezeichnenderweise erwies sich aber die Abneigung im ägyptischen Volke gegen diese Reste der alten Mächteprivilegien als so stark, daß die ägyptische Regierung sich nicht in der Lage sah, ein mit Deutschland bereits abgeschlossenes Abkommen über Niederlassung und Gerichtsbarkeit vom 16. Juni 1926 dem ägyptischen Parlament zur Ratifikation vorzulegen. Als Ersatz hierfür wurden beiderseits Verordnungen erlassen, welche den einstweiligen Zustand bis zur endgültigen Entscheidung regelten und inhaltlich voll dem Abkommen entsprechen. Deutscherseits erging auf Grund eines Ermächtigungsgesetzes vom 24. Juli 1925 eine Verordnung über die Konsulargerichtsbarkeit in Aegypten am 31. Juli 1925 (RGBl. II 1925 p. 735). In dieser Verordnung finden sich geringfügige Aenderungen gegenüber der Vorkriegsregelung, welche im übrigen ihrerseits wieder im Wesentlichen zur Anwendung kommt. Ob und inwieweit diese Verordnung dem vereinbarten, aber nicht ratifizierten Abkommen im Wort-

laut entspricht, läßt sich nicht feststellen, da das letztere nicht veröffentlicht wurde und wohl auch geheim gehalten werden wird. Ob bei längerer Fortdauer der Fremdengerichtsbarkeit nicht doch noch von Aegypten für die Deutschengerichtsbarkeit eine definitive gesetzliche Inkraftsetzung zu erlangen sein wird, kann schwer beurteilt werden. Notwendig erscheint sie zur Zeit nicht, da die vorläufige Regelung den Bedürfnissen entspricht und einen Unterschied zwischen den einzelnen in Aegypten residierenden Ausländern nicht mehr kennt. Jedenfalls wird es die Frage einer freiwilligen und endgültigen Verständigung Aegyptens mit Großbritannien sein, wie bald auch das Problem der ägyptischen Gerichtsverfassung und der Fremdengerichtsbarkeit seiner lang ersehnten Lösung zugeführt werden kann.

Schluß.

Der langjährige Kampf Aegyptens um die Herbeiführung der Selbständigkeit und Beständigkeit seiner völkerrechtlichen Stellung ist bis heute ohne Erfolg geblieben. Es mag dahingestellt bleiben, ob jemanden und wen hieran eine Schuld trifft. Als feststehend darf aber nach Allem bezeichnet werden, daß es Aegypten möglich gewesen wäre, den Spatzen in seiner Hand zu halten; statt dessen zog es die Taube auf dem englischen Dach vor. Möge es ihm gelingen, diese im eigenen Stall zu bergen!

Der langjährige Kampf in Aegypten um die Herbeiführung der Beständigkeit seiner staatsrechtlichen Verhältnisse ist im Gefolge der außenpolitischen Stürme gleichfalls ohne Erfolg geblieben. Nachdem meine vorstehenden Ausführungen zu den ägyptischen Verfassungsverhältnissen bereits abgeschlossen sind, haben sich die Verhältnisse in Aegypten in einer Weise zugespitzt, die täglich und stündlich den offenen Kampf im Innern befürchten läßt. Die Krone hat sich nach dem Scheitern der letzten Verhandlungen mit Großbritannien und der hierauf erfolgten Erregung im Innern nicht mehr in der Lage gesehen, unter den bisherigen Verfassungsverhältnissen fruchtbare Arbeit für Land und Volk zu erhoffen und ist deshalb zu einer tiefgreifenden Aenderung der Verfassung geschritten, welche das Uebergewicht der Macht im Staate auf sie selbst verlegt hat. Möchte es auch auf diesem Gebiet dem ägyptischen Volke beschieden sein, bald Frieden und Gedeihen zu genießen!

Wenn zum Schluß der Betrachtungen über die völker- und staatsrechtliche Stellung Aegyptens ein zusammenfassendes Urteil abgegeben werden darf oder soll, so möchte ich mir in allem Ernst die ironische Bemerkung eines Amerikaners zu eigen machen, welcher sich nach einer Aegyptenreise dahin resümierte: „Egypt is sovereign and independent except concerning her internal and external affairs". (The Nation 1929, p. 181).